

LES RECOURS CONTRE L'ADMINISTRATION

d'après le droit public persan

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 15 Décembre 1934, à 14 heures

PAR

Mehdi VAKIL

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. J. BARTHELEMY, Professeur.

Suffragants : MM. MESTRE, Professeur
SEILLE, Professeur.

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES

1934

**LES RECOURS CONTRE L'ADMINISTRATION
D'APRÈS LE DROIT PUBLIC PERSAN**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES RECOURS CONTRE L'ADMINISTRATION

d'après le droit public persan

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 15 Décembre 1934, à 14 heures

PAR

Mehdi VAKIL

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. J. BARTHÉLÉMY, Professeur.

Suffragants : MM. MESTRE, Professeur
SEILLE, Professeur.

PARIS

MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR

289, RUE SAINT-JACQUES

1934

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Le contrôle juridictionnel de l'administration est un problème de haut intérêt et, pour nous Persans, de grande actualité. Faire entrer l'administration dans le droit, soumettre l'autorité au contrôle, permettre aux particuliers de réclamer, dans une certaine mesure, contre les actes accomplis dans l'intérêt social, tel est l'objet du droit administratif sanctionnateur qui met constamment aux prises l'individu et l'Etat.

Pour libérer l'individu du joug des gouvernements arbitraires, pour le placer sous une puissance légale soumise, comme l'individu lui-même, au respect du droit, on s'est préoccupé dans la presque totalité des Etats modernes de fixer des bornes à la puissance publique. Des frontières ont été tracées d'une part, entre les pouvoirs publics eux-mêmes et, d'autre part, entre ceux-ci et les particuliers. Ces précautions qui se proposent d'assurer le respect des droits individuels, ne peuvent atteindre leur but que si les particuliers sont à même de faire rentrer la puissance publique dans ses limites chaque fois qu'elle tente d'en sortir.

Ce problème prend de plus en plus d'importance, à mesure que le rôle de l'Etat grandit et s'étend. L'Etat intervient aujourd'hui là où l'effort des individus lui paraît insuffisant pour satisfaire aux exigences du bien-être social. Plus la mission de l'administration s'étend, plus elle se trouve en contact avec les particuliers et, par conséquent, plus elle est amenée à porter atteinte aux droits de ces derniers.

Comment concilier le respect des droits individuels avec la marche régulière et le bon fonctionnement des services publics ? Voilà l'intérêt éminent que présente la recherche d'une solution satisfaisante.

En Perse, dès le début du régime constitutionnel, la question a été posée, mais, de nos jours, elle est encore pendante. C'est en vain qu'on rechercherait dans notre droit public une législation complète relative à la solution des différends qui peuvent naître entre les particuliers et l'Etat. Quelques rares textes votés récemment apportent des solutions partielles, mais ils ont été élaborés en méconnaissance de nos principes fondamentaux. Une étude approfondie des textes nous révélera que les mesures prises en cette matière sont des palliatifs apportés en hâte aux maux dont nous souffrions. Ils doivent bientôt disparaître et céder la place à une législation s'harmonisant avec l'esprit de notre constitution.

Le mouvement du progrès, qui s'est déclenché

depuis une dizaine d'années en Perse, a marqué de son empreinte notre organisation judiciaire. Nos tribunaux composés de magistrats d'élite, soumis à une discipline sévère mais en même temps en harmonie avec leur indépendance et leur impartialité, assurent la bonne application des lois. Celles-ci ont été réformées et revisées lentement et progressivement, se maintenant dans la bonne voie par la force d'une tradition millénaire. Loin de regretter cette lenteur issue d'une résistance, pour ainsi dire occulte, nous estimons qu'elle a eu des conséquences heureuses, car les institutions sociales se prêtent mal à des transformations brusques.

Ici, le législateur s'est maintenu dans son rôle : il s'est borné à donner aux institutions préexistantes les cadres juridiques dans lesquels elles vont vivre. Aussi a-t-il lieu, aujourd'hui, de se féliciter du résultat de ses efforts.

Dans le domaine du droit public, le législateur, ne rencontrant pour ainsi dire aucune résistance, s'est montré et se montre beaucoup plus hardi. Pourtant, les matières du droit public sont plus délicates à manier. Elles mettent en jeu les principes fondamentaux et l'esprit même du pouvoir social.

Espérons que le résultat heureux de notre expérience en matière de réformes judiciaires encouragera le législateur à suivre toujours le même procédé et à avancer, suivant l'expression célèbre d'un grand publiciste français, avec « la lenteur clémentine des forces naturelles ».

Il est à souhaiter qu'une réforme mûrement réfléchie vienne remédier à l'incohérence de notre législation en matière de contentieux administratif. La Perse aura ainsi, sous l'impulsion de son Auguste Souverain, Sa Majesté Reza Schah Pahlavi, parachevé ses réformes judiciaires et marqué d'une date importante, l'histoire du réveil national.

PARTIE PRELIMINAIRE

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE PERSANE AVANT ET APRÈS LE RÉGIME CONSTITUTIONNEL

Ce serait, certes, sortir du cadre de notre sujet que d'étudier ici dans tous ses détails l'organisation administrative persane telle qu'elle a existé sous l'ancien régime et telle qu'elle se présente aujourd'hui. Mais étant donnés les particularités de notre ancien système, ses défauts et inconvénients qui avaient à la longue détourné de son véritable but l'exercice de la puissance publique et qui ont influencé, sans nul doute, les hommes de la révolution dans le choix de notre système actuel, nous ne pouvons omettre d'esquisser l'analyse de cette organisation dans sa double phase qui présente une connexité si intime avec l'objet de notre étude. Examinons donc tout d'abord le système administratif persan sous l'ancien régime.

I. — LE SYSTÈME ADMINISTRATIF PERSAN
SOUS L'ANCIEN RÉGIME

La Perse, le grand chemin des peuples, « the Highway of the Nations », comme disent les Anglais, a, au cours de sa longue histoire, traversé et heureusement toujours surmonté de grandes vicissitudes. La conquête d'Alexandre le Grand, la domination arabe, l'invasion mongole et les dévastations de Tamerlan, sont venues tour à tour sinon arrêter définitivement, du moins ralentir la marche de notre civilisation vers le progrès. Néanmoins, nos vainqueurs se sont toujours vu contraints, tôt ou tard, de s'incliner devant cette civilisation iranienne dont ils sentaient la supériorité dans tous les domaines. Le Conquérant, à quelque race qu'il appartînt, fût-il d'origine turque ou arabe, une fois installé sur le trône « Kiani », ne pouvait se priver de l'aide des Persans, surtout pour tout ce qui touchait à l'organisation gouvernementale.

Nous avons donc toujours pu continuer, en marge de nos vainqueurs ou sous leur impulsion, notre œuvre de progrès social, mais après l'avoir délaissée quelque temps. C'est ce qui explique, d'une part la raison pour laquelle nous n'avons pas gardé dans les différents points de notre Pays les mêmes traditions et, d'autre part, le progrès excessivement lent de nos institutions sociales.

Cette exacte vérité a été, d'ailleurs, mise en lumière déjà au ^{xiii}^e siècle de l'ère chrétienne par le

grand philosophe et astronome persan, Khadjeh Nassir-ed-Din Touci, à qui Holakou, petit-fils de Tchenguiz Khan, avait demandé de l'initier aux méthodes suivies jusque-là dans le domaine administratif et gouvernemental.

« Au nom de Dieu, clément et miséricordieux,
« le Roi de l'Univers Holakou, emblème de la justice et de l'équité, m'a chargé de lui donner, dans
« un bref aperçu, les méthodes suivies par les
« Grands Rois dans l'administration de leurs Pays
« et dans le gouvernement de leurs Peuples. Dévoué à cet ordre supérieur, je dis : il est à remarquer d'abord que la stabilité des gouvernements
« de la Chine et de ses dynasties royales, a con-
« servé, dans une certaine mesure, les lois et les
« traditions de la Chine, ce qui n'est pas vrai pour
« la Perse. Tour à tour conquise par différents peuples, la Perse n'a pu conserver l'ensemble de ses
« traditions ; elle a perdu à peu près ses lois d'en-
« semble... » (1)

Ainsi, il n'y a pas lieu de s'étonner si, jusqu'à la fin de l'ancien régime, nous avons vécu sous un système administratif qui n'a pas varié, dans son essence, depuis l'époque où notre histoire peut être nettement retracée.

Quoi qu'il en soit, notre organisation adminis-

(1) On trouve la traduction de l'exposé de Khadjeh Nassir-ed-Din Touci dans l'essai sur l'administration de la Perse, page 129 et suivantes, Démorgny 1913.

trative semble dominée dès le début par une tendance à la centralisation : les attributions de la puissance publique sont exercées par les fonctionnaires royaux, formant un corps de personnel en quelque sorte hiérarchisé, dépendant les uns des autres et se reliant entre eux pour aboutir à un tronc commun, le Schah, personnification de la souveraineté.

Mais ce n'est là qu'une simple apparence. Les Gouverneurs des Provinces, chargés de maintenir l'ordre et la sécurité dans leur Gouvernement, jouissaient d'une délégation des droits royaux d'autant plus large qu'elle était implicite. Ils devenaient ainsi de véritables vice-rois. Le régime administratif persan, sous l'ancien régime, se rapprochait donc de ce que nous appelons aujourd'hui la déconcentration.

Les organes administratifs

Le Schah. — Nous étudierons, au cours des titres suivants, les manifestations de la puissance royale et nous indiquerons par la même occasion les tempéraments que comporte le principe de la souveraineté absolue. Dans le présent chapitre, nous nous bornerons à examiner les pouvoirs du souverain en tant que Chef suprême de l'administration.

Le Schah, pour l'accomplissement des tâches que comportait l'administration de son immense empire, était assisté d'un personnel de fonctionnaires. L'existence de ces fonctionnaires ne contre-

venait pas, cela va sans dire, à la règle selon laquelle le Schah a seul le droit d'ordonner et de défendre : il tient seul les rênes du gouvernement de la nation et décide seul des intérêts de celle-ci, de quelque importance qu'ils soient.

Le Schah reçoit en audience solennelle, en règle générale, tous les matins, les hauts dignitaires et les officiers de la Couronne, qui viennent entendre les ordres de Sa Majesté pour la direction des affaires publiques. Ces audiences matinales, auxquelles assistent tous les hommes de la Cour et du Gouvernement, portent le nom de « Divan-Am » par opposition aux audiences de l'après-midi « Divan-Khass », à l'assistance restreinte, qui sont consacrées moins aux affaires d'Etat qu'aux affaires personnelles du Prince. Ce cérémonial a l'avantage, remarquent certains observateurs étrangers, de mettre le monarque constamment en contact avec ses sujets. Ce n'est là qu'une simple exagération, car ne sont admis aux audiences royales que ceux qui font partie de l'entourage de Sa Majesté. Par contre, les reproches qu'on a adressés à ce système sont absolument fondés. Le Roi, absorbé par ces cérémonies journalières, n'a pas le loisir de porter aux affaires de haute importance toute l'attention qu'elles méritent, alors que ses Ministres passent à la Cour le temps qu'ils devraient consacrer à la surveillance de leurs Départements respectifs.

Les Fonctionnaires Royaux

Dans les premiers temps de la dynastie « Safavi » (1501-1722), le rôle prépondérant dans l'Etat était dévolu à un élément privilégié, d'origine turque, venu de Touran, qui formait alors la classe des Qizilbaches (1) groupés en tribus, hiérarchisés suivant l'importance de leur rang en Beik, Soltan ou Khan ; ils recevaient les ordres de leurs chefs avant d'obéir au Souverain. C'était parmi les chefs de ces tribus, appelés Amirs, que le Souverain prenait ses Gouverneurs généraux et ses Gouverneurs, qui avaient charge de provinces et districts qu'ils recevaient en fief. En échange, ces Amirs prêtaient hommage au Schah et s'engageaient à lui apporter le concours de leurs tribus en temps de guerre.

Ce système fit naître une sorte de féodalité dans l'entourage du Souverain, dont le danger apparut nettement sous le règne de Soltan Mohammed Schah. Sous Schah Abbas le Grand, le système de l'hommage fut abandonné. Ce souverain n'acceptait point de compagnon dans sa majesté royale. Il répartissait les charges de l'administration entre les personnages de son choix, qu'il révoquait d'ailleurs quand il le jugeait opportun. Certes, les gouverneurs étaient encore choisis parmi les Amirs, mais ils ne considéraient point leur province comme un fief, la récompense de l'hommage prêté.

(1) Lucien-Louis-Bellan « Chah Abbas 1^{er} », p. VI.

Dès lors, le seul et unique mode de choix des fonctionnaires fut la nomination, laquelle comportait nécessairement la révocation au gré du Souverain.

Cependant, en fait, ce mode subit une telle déformation que vers la fin de l'ancien régime, il se rapprocha du système de la vénalité occulte pratiqué à un moment donné en France. Petit à petit, l'habitude fut prise d'offrir un *pichkèche* (cadeau) pour obtenir un poste dans l'administration de l'Etat. Il se peut qu'à l'origine le *pichkèche* ait été une avance que, par besoin d'argent, les souverains exigeaient de leurs gouverneurs sur les redevances que ces derniers devaient verser plus tard au trésor ; il n'empêche qu'à la fin cette pratique devint courante et scandaleuse. A l'occasion d'une vacance d'emploi, les candidats se faisaient concurrence et c'était le plus offrant qui devenait titulaire. Le privilège n'était accordé que pour une seule année, au bout de laquelle on le soumettait à de nouvelles enchères. Les inconvénients de ce système sont nombreux et graves et le moins qu'on en puisse dire est que les gouverneurs, pour tirer le plus de profit possible de leurs charges, pressuraient leurs administrés. D'ailleurs, tous les abus qu'engendrait l'organisation administrative persane sous l'ancien régime s'expliquent par le mode défectueux du recrutement des fonctionnaires.

L'Administration centrale

Les Schahs ont toujours eu auprès d'eux un groupe d'officiers : Vazir (ministre) Mostowfi (trésorier), Kateb (scribe), Monchi (secrétaire), Mohasseb (collecteur d'impôts), etc... formant ce qu'on appelait alors la classe des « Mirza » ou clercs. C'était parmi ces Mirza que le souverain choisissait son Grand Vazir (vazir é-divan-é-Ali) qui assumait en fait l'administration civile du Pays et son trésorier général (Mostowfi-ol-Mamalek) qui gérait l'ensemble des deniers de l'Etat. Au début, les fonctions administratives se confondent avec les occupations domestiques. Petit à petit, les fonctionnaires préposés à la direction des affaires publiques se distinguent et forment sous l'autorité et le contrôle du Grand Vazir le personnel gouvernemental.

En dehors de ce personnel d'exécution, le Schah était conseillé dans l'accomplissement de sa tâche par une assemblée délibérante « Le Sublime Conseil » dont le rôle fut d'ordre secondaire. Nous ne parlerons dans ce chapitre que du personnel d'exécution, réservant les explications relatives à l'assemblée délibérante au titre que nous consacrerons au Conseil d'Etat.

Le Sadré-Azam. — Le Sadré-Azam est le grand chancelier de l'Empire. Le titre de Sadré-Azam est de création relativement nouvelle. Il appartient à la fin de l'ancien régime. Sous les Safavis, le chan-

blime Conseil ou encore Vazir-é-Divan-é-Ali et portait de ce chef le titre de Etemad-od-Dowleh ou Support de l'Etat. Néanmoins, pour des raisons de commodité, nous emploierons toujours le terme de Sadré-Azam.

Il n'est choisi en règle générale, ni au sein de l'aristocratie, ni parmi les princes du sang, car il n'est pas de bonne politique d'appeler à ce poste un personnage qu'il serait difficile de supprimer (1).

Le Sadré-Azam est le premier conseiller du roi et l'intermédiaire nécessaire entre la Couronne et les Officiers.

Toute la politique des « Sadré-Azam » consistait sous l'ancien régime à isoler le roi et à couper tout contact entre lui et ses sujets. Ils y arrivaient facilement de par leurs fonctions de premier conseiller et d'intermédiaire nécessaire. Voilà comment le Sadré-Azam, simple procureur de Sa Majesté, arrive en fait à tenir seul les rênes du gouvernement et décide en maître absolu des intérêts de l'Etat de quelque importance qu'ils soient.

Les Ministres. — Le chancelier dirige la chancellerie royale où végètent un certain nombre de fonctionnaires dont les fonctions ne sont pas bien

(1) Il y a encore une autre raison qui explique le recrutement du Chancelier hors l'aristocratie ; c'est que l'aristocratie persane, du moins sous les Safavis, était formée des chefs des Tribus d'origine turque, souvent illettrés et incapables d'être plus qu'un soldat (Bellan, p. VI).

déterminées. Les « farman » expédiés par la Chancellerie portent pêle-mêle les seings d'une foule de témoins. Quelques-uns parmi ces derniers portaient le titre de Ministre, mais ils n'étaient en réalité que les secrétaires du Sadré-Azam. Celui-ci cherchait même, sous prétexte d'épargner à Sa Majesté toute contrariété et tout souci, à détourner l'attention royale des affaires publiques pour les diriger en maître absolu.

Aussi, lorsque sous le règne de Nassir-ed-Din Schah (1848-1896) un courant réformiste se fit jour, il s'en prit d'abord au chancelier. Les esprits éclairés demandaient au Roi d'apporter une certaine spécialisation dans les affaires publiques, de les grouper suivant leur nature en branches distinctes et de confier chaque branche à un ministre qui la dirigerait sous le contrôle direct de Sa Majesté. Ces idées présentées, non sans habileté, comme devant augmenter et consolider l'autorité du souverain, ne laissèrent point ce dernier indifférent. La suppression du Sadré Azam, concurrent redoutable s'il était habile et intelligent, personnage superflu s'il était vain et impulsif, ne pouvait que plaire au souverain. D'ailleurs, il ne fallait pas remonter bien loin dans l'histoire pour retrouver des exemples à l'appui de cette thèse. Le roi Nassir-ed-Din n'avait-il pas supprimé lui-même le chancelier Amir-Kabir uniquement parce qu'il redoutait l'autorité et le prestige du Grand Vazir ?

En outre, le maintien d'un chancelier sans pres-

tige était néfaste pour l'autorité royale elle-même. C'eût été amoindrir l'autorité que de la confier à quelqu'un qui ne saurait l'exercer. Aussi le roi se laissa-t-il gagner par les idées nouvelles préconisant un système de gouvernement capable de sauvegarder et consolider l'autorité royale sans être dangereux pour le souverain lui-même. C'est ainsi qu'il ordonna en 1275 la destitution du Chancelier Mirza Agha Khan Nouri et partagea ses fonctions entre six ministres individuellement responsables. Les inconvénients du « gouvernement par chancelier unique » et les avantages du « gouvernement par ministres multiples » sont d'ailleurs exposés d'une façon nette dans l'ordonnance qui a réalisé cette réforme. Voici l'exorde de cette ordonnance :

« Monsieur le Chancelier,

« Etant donné que vous avez pris à votre charge toutes les tâches que comporte la direction des affaires publiques, sans admettre aucun partage du pouvoir qui vous était confié ; étant donné qu'il n'est pas en votre pouvoir — les erreurs et négligences qui se sont produites et la paralysie de l'administration de l'Etat qui s'en est suivie sont là pour le démontrer — de pourvoir à vous seul aux soins multiples que nécessite l'accomplissement des services publics... ..décrétons votre destitution de vos fonctions de chancelier...»

Après avoir ainsi exposé les inconvénients qu'engendre le système de « gouvernement par

chancelier unique », le roi en arrive à démontrer les avantages de la réforme qu'il va opérer dans l'organisation gouvernementale :

« Pour assurer un meilleur fonctionnement à
« l'Administration de l'Etat — continue l'exposé
« des motifs de l'ordonnance — qui nous permette
« d'avoir l'œil sur les besoins des sujets de l'Em-
« pire divinement gardé, répartissons les fonctions
« gouvernementales entre six départements dis-
« tincts : Ministère de l'Intérieur, Ministère des Af-
« faires Etrangères, Ministère de la Guerre, Minis-
« tère des Finances, Ministère de la Justice, Minis-
« tère des Pensions. »

Les Ministres qui se trouvent à la tête de ces diverses branches de l'Administration sont individuellement responsables de leur département, ce qui veut dire qu'ils ont leur pleine indépendance dans l'exercice de leurs attributions. Ils ne sont plus, comme par le passé, de simples subordonnés et en quelque sorte agents d'exécution de leur chef, le Sadré Azam. Mais si, comme le précise l'ordonnance, la nouvelle organisation est supérieure à l'ancienne en ce qu'elle répartit entre plusieurs la lourde responsabilité gouvernementale — laquelle, vu son ampleur, ne pouvait être assumée par un seul homme — et, ensuite, en ce qu'elle permet au Souverain de mieux s'enquérir des divers besoins de ses sujets, n'a-t-elle pas, en revanche, l'inconvénient de pousser à un manque de coordination par la diversité

des branches qu'elle crée et l'indépendance réciproque qu'elle attribue à ceux qui sont chargés de ces diverses branches ? En d'autres termes, ne manque-t-il pas au système de « gouvernement par ministres multiples » un trait d'union pour rattacher entre elles ces diverses têtes indépendantes, coordonner leurs efforts et réaliser l'unité de vue si indispensable dans l'administration de l'Etat ? La difficulté a été pressentie et aplanie. « Si un problème « d'importance capitale se pose, tous les membres « du gouvernement se réuniront en Conseil pour « discuter de la solution qu'il y a lieu de lui donner, laquelle n'aura d'autorité que lorsqu'elle aura « reçu l'approbation royale. »

Mais alors, qui va présider ce Conseil ? Le Roi nomme un Président du Conseil pris en dehors des membres du Gouvernement, dont le rôle consiste uniquement à diriger les débats lorsque les ministres se réunissent en Conseil et en rapporter le résultat à Sa Majesté. Nous croyons qu'on a procédé ainsi pour ne pas laisser l'un des Ministres prendre le pas sur ses collègues, ce qui aurait amené le rétablissement du chancelier.

Telle est l'œuvre de l'ordonnance du 20 Moharram 1275 qui marque une date dans l'histoire du droit public de la Perse.

Le Conseil des Ministres ainsi constitué ne devient pas une autorité administrative distincte, il ne prend pas la place du Sadré-Azam. Les affaires

portées devant le Conseil des Ministres font l'objet d'un échange de vues dont le résultat sera soumis à l'approbation royale. Donc la décision exécutoire appartient, soit au Ministre pour les mesures qu'il croit pouvoir prendre tout seul, soit au Souverain. Le rôle du Conseil des Ministres se borne à donner conseil au Roi.

Cette réforme se révéla bientôt insuffisante, pour cette raison bien simple qu'elle s'arrêtait à la surface sans atteindre la base de l'organisation administrative. Comme nous venons de le voir, l'ordonnance de 1275 divise l'administration publique en branches multiples qu'elle confie à des ministres indépendants et individuellement responsables, mais elle omet l'organisation intérieure de chaque branche. A l'époque dont nous parlons, un département ministériel n'est pas une certaine branche organisée de l'administration dont la direction est confiée à un ministre. Le Ministère, c'est le ministre lui-même entouré de nombreux secrétaires sans fonction déterminée. Aucune formalité n'est requise pour la préparation et l'exécution des affaires publiques. « En Perse, rapporte le Baron Tenfenstein, « le Ministère se forme là où se trouve le Ministre, « que ce soit dans un bâtiment du Palais Impérial « ou dans sa maison personnelle, ou dans la rue, « ou au milieu du chemin au cours d'un voyage. « Les employés du Ministère sont également les « domestiques de leur chef. Le Budget du département est remis entièrement au ministre. Il en

« dispose comme il l'entend. C'est pourquoi d'ailleurs il touche un traitement aussi élevé. »

La préparation des affaires est des plus rudimentaires. Elle se borne à la rédaction des pièces. Les Secrétaires du Ministre, ajoute le Baron Tengenstein, « ont toujours sur eux de quoi écrire ».

Quant au Conseil des Ministres, il remplissait très médiocrement son rôle. Le Conseil méconnaissant le fonctionnement du gouvernement de cabinet passait son temps à des causeries amicales. C'est ainsi que, petit à petit, l'un des Ministres prit le pas sur ses collègues et devint, sinon le Sadré-Azam, du moins le principal ministre.

Par ailleurs, la répartition des affaires en branches distinctes ne fut point respectée. Nous retrouvons une ordonnance de 1283 qui, tout en maintenant les différents départements, charge chacun des Ministres de la correspondance avec une partie des provinces du royaume. Ainsi les affaires intérieures, au lieu d'être groupées et concentrées entre les mains du Ministre de l'Intérieur, sont réparties entre tous les Ministres. Le Ministre des affaires étrangères, en dehors de ses fonctions propres, correspond avec les provinces de Kirmanchah, Lorestan, Nahavand et Kharaghan. Il est chargé, en outre, de la construction des routes.

Une véritable répartition des affaires, ayant pour base de distinction la nature des intérêts à gérer, n'apparaît qu'avec l'avènement au pouvoir

du Chancelier Mirza Hossein Khan Mochir-ed-Dowleh.

Ambassadeur de sa Majesté à la Cour du Sultan, Mirza Hossein Khan gagna la sympathie du Schah au cours du pèlerinage que le Souverain effectua aux lieux saints situés en Iraq. Nommé Ministre de la Justice, il cumula peu de temps après avec ce département, les portefeuilles des Pensions, des Fondations et de la Guerre (29 Ramazan 1287). L'ambassadeur du Schah sut si bien gagner la confiance de Sa Majesté, qu'il fut promu l'année suivante au rang de Chancelier et reçut pleins pouvoirs pour la réorganisation de l'administration publique. Le rétablissement du Chancelier s'imposait-il par suite de l'incohérence survenue dans la direction des affaires publiques, incohérence due en grande partie au fait que les différents ministres méconnaissaient le système du gouvernement de cabinet ? C'est ce qui ressort de l'exposé des motifs de l'ordonnance royale de 1288 qui nomma Mirza Hossein Khan Mochir-ed-Dowleh, chancelier d'Empire.

« Il est de coutume dans tous Pays, débute
« l'ordonnance, de confier à un serviteur digne la
« pleine responsabilité des tâches gouvernemen-
« tales. Cela ayant été négligé ces derniers temps,
« la marche des affaires publiques laissait fort à
« désirer. C'est pourquoi nous avons jugé judicieux
« de rétablir le système suivi précédemment et de

« charger un digne serviteur de l'Etat de toute la
« responsabilité gouvernementale. Mirza Hossein
« Khan Mochir-ed-Dowleh étant tout désigné de par
« ses capacités et son expérience, nous l'élevons à la
« dignité de Chancelier. Il sera responsable de tou-
« tes les affaires de l'Etat, qu'il s'agisse de l'armée,
« des finances, de l'Administration des provinces;
« etc... »

Le nouveau Chancelier, homme d'état remarquable et imbu du patriotisme le plus pur, mit à profit les pleins pouvoirs que la confiance royale lui accordait pour réorganiser l'administration du Pays. D'ailleurs, le Roi qui gardait toujours le remords de l'injustice dont avait été l'objet son premier chancelier Mirza Taghi Khan Amir Kabir, le Grand Vazir, qui tomba victime des intrigues de la Cour, était décidé à soutenir, coûte que coûte, le nouveau chancelier en qui il trouvait les mêmes sentiments de dévouement et le même esprit organisateur.

Mirza Hossein Khan élaborait une charte d'administration qui devait soustraire désormais l'exercice de la puissance publique à l'arbitraire, pour le soumettre à la discipline. Ce projet acquit l'approbation royale et entra en application le 20 Chaban 1289. Le Schah s'empressa de revêtir le projet de sa signature royale car, projetant un voyage en Europe, la réglementation de la puissance publique lui donnait des garanties de stabilité pour la

durée de son absence. Que contient l'ordonnance de 1289 ? L'organisation du Darbar-é-Azam, le fonctionnement du Conseil des Ministres et l'organisation des Ministères.

L'organisation du Darbar-é-Azam. — Sa Majesté Impériale répartit la direction des affaires publiques entre neuf départements et une Chancellerie : Ministère de l'Intérieur, Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de la Guerre, Ministère des Finances, Ministère de la Justice, Ministère de l'Instruction publique, Ministère des Travaux publics, Ministère du Commerce et de l'Agriculture, Ministère de la Cour et la Chancellerie.

Ces neuf départements sont dirigés par les Ministres, lesquels accomplissent leurs fonctions sous le contrôle du Chancelier. La réunion en Conseil des Dix Ministres constitue le Darbar-é-Azam.

Le Chancelier est le premier Ministre de l'Etat et préside le Conseil des Ministres. Le Schah nomme et révoque le Chancelier : les autres ministres sont également nommés par le Souverain, mais sur la présentation du Chancelier.

Le Conseil des Ministres. — Le Conseil des Ministres, présidé par le Chancelier, dirige toute l'Administration de l'Etat. La responsabilité intégrale du Gouvernement est assumée par le Chancelier, ce qui veut dire que le roi donne ses ordres directement au Chancelier et que celui-ci les transmet au

département compétent. Les Ministres sont responsables devant le Chancelier de leurs départements respectifs. Chaque Ministre a pleins pouvoirs en ce qui concerne l'administration de son département. Aucun ministre ne peut s'immiscer dans les affaires relevant d'un de ses collègues, mais les Ministres sont collectivement responsables de la direction générale des affaires publiques.

Règlement des réunions en Conseil. — Les Ministres se réuniront deux fois par semaine en Conseil. L'ordre du jour de chaque séance sera arrêté d'avance. Les réunions auront toujours lieu dans un bâtiment affecté spécialement au Conseil. L'entrée au Conseil est exclusivement réservée aux Ministres.

De l'organisation des Ministères. — Un immeuble spécial sera affecté à chaque département pour l'exécution des services publics qui lui sont confiés. Les fonctionnaires de chaque département seront nommés par Sa Majesté sur la présentation du Ministre intéressé.

Le Conseil des Ministres établira le nombre, les grades et les traitements des fonctionnaires.

Aucun Ministre ne peut, sans l'autorisation du Chancelier, augmenter ou diminuer le nombre de ses fonctionnaires. Aucun Ministre ne peut créer de nouvelles fonctions sans l'autorisation du Conseil. Aucun Ministre ne peut augmenter ou dimi-

nuer les traitements fixés pour les différents grades. Aucun Ministre ne peut révoquer un de ses fonctionnaires sans l'autorisation du Chancelier.

Le traitement est dû à raison des fonctions ; il n'a aucun rapport avec la personne du fonctionnaire ; il n'est autre chose que le salaire du service rendu.

L'avancement du fonctionnaire sera réglementé. Il n'y aura pas traitement réel et traitement nominal ; chaque fonctionnaire recevra la totalité du traitement qui lui est alloué de par ses fonctions.

Chaque département aura une charte constitutionnelle.

Le Chancelier terminait son projet en disant :
« Il nous faut respecter jalousement ces principes
« et cela dépend de la volonté impériale. Qu'il lui
« plaise de rendre obligatoire pour tous les Minis-
« tres la stricte observation de ces règles ».

Ainsi, de nouveau, le système du gouvernement de cabinet prenait un regain de vitalité. Mais il ne dura, hélas, pas longtemps. Après la révocation de Mirza Hossein Khan, on revint à l'ancien système.

Les Ministres, dont le nombre allait en augmentant, se partageaient l'administration du Pays. L'un d'eux, pourtant, émerge au-dessus des autres et prend le titre de Premier Ministre (Vazir-é-Azam). C'était, en l'occurrence, le Ministre des Finances Mostowfi-ol-Mamalek.

En résumé, le Conseil des Ministre disparut avec la révocation de Mirza Hossein Khan

et ne fut reconstitué qu'au début du règne de Mohammad Ali Schah, petit-fils de Nasser-ed-Din, mais c'était là le commencement du régime constitutionnel.

L'Administration provinciale. — Le territoire de l'Etat était divisé en un certain nombre de provinces, une quarantaine environ, à la tête desquelles se trouvait un gouverneur. Représentant le Souverain dans leurs circonscriptions, les Gouverneurs prolongeaient pour ainsi dire le pouvoir central sur les différents points du territoire de l'Etat. Leurs pouvoirs étaient sans limites précises. L'insuffisance du pouvoir central et les difficultés des communications les faisaient échapper d'ailleurs à tout contrôle efficace, ce qui leur permettait de se comporter comme de véritables vice-rois. Ils n'admettaient auprès d'eux aucune autorité rivale, ni juges, ni agents financiers, ni autorité militaire. Ils exerçaient le commandement de tous les gens de guerre cantonnés dans leur province. Ils levaient des troupes, percevaient les impôts, nommaient ou révoquaient les fonctionnaires ; bref, toutes les attributions administratives, judiciaires et militaires résidaient dans leur propre personne.

Le Schah Nasser-ed-Din, qui n'était pas bien disposé à l'égard de ses gouverneurs, cherchait toujours à diminuer leurs pouvoirs. Il leur retira d'abord leurs attributions militaires. Cependant, le Gouverneur disposait d'un moyen puissant pour

obliger le Commandant militaire à lui obéir. Il différait le paiement des soldes chaque fois que celui-ci tentait de lui résister. C'est pour couper court aux divergences qui s'élevaient entre le Gouverneur et le chef de la force armée qu'en 1284 (1) le Sadré-Azam dressa un règlement d'administration publique qui déterminait clairement les rapports de ces deux fonctionnaires entre eux.

Aux termes de l'article 4 de ce règlement, ces deux chefs sont complètement indépendants l'un de l'autre, c'est-à-dire que le chef de la force armée ne doit sous aucun prétexte intervenir dans les affaires intéressant l'administration civile, par exemple, la nomination des sous-gouverneurs, la perception des impôts, etc...

En revanche, le Gouverneur ne peut connaître par quelque moyen que ce soit des affaires concernant l'administration militaire, lesquelles relèvent exclusivement du commandement militaire. Cependant, cette indépendance réciproque ne doit pas les pousser à l'animosité. Si jamais dans leurs rapports mutuels ils en viennent à une divergence de vues et qu'ils ne peuvent d'eux-mêmes arriver à un accord, ils doivent en référer, chacun de son côté, à leurs chefs hiérarchiques. Il se peut, dit l'art. 7, que l'Etat juge opportun de confier ces deux fonctions foncièrement distinctes l'une de l'autre à une seule et même personne ; mais cela ne doit en rien

(1) Mérat-ol-Boldan, p. 220, 221 et suivantes.

ébranler la règle de séparation qui reste à la base de l'organisation administrative. Cela veut dire, que le Gouverneur, dans ce cas, relève de deux pouvoirs hiérarchiques complètement distincts, à l'un ou l'autre desquels il doit en référer suivant qu'il s'agit de l'une ou de l'autre de sa double responsabilité.

Voilà pour ce qui est de la séparation. Reste à savoir si cette séparation — cette dualité de fonctions — ne va pas conduire à un manque de coordination dans l'administration provinciale. Le règlement y a pensé. Après avoir fait ressortir dans son article premier qu'un esprit d'entente et d'union doit animer tous ceux qui sont commis à la direction des affaires publiques, il prévoit dans les articles suivants la solution des problèmes qui pourraient donner matière à désaccord. L'art. 2 dispose que le Gouverneur a droit à la préséance. L'art. 5 cherche à rendre inopérante l'action directe du Gouverneur sur le Commandant de l'armée, en disposant que le Gouverneur doit verser contre reçu au Commandant la totalité des soldes militaires prévues dans le cahier d'instructions. Il obtiendra quitus en présentant ce reçu global à la comptabilité centrale. Il ne doit en rien intervenir dans les dépenses de l'armée. Aucun paiement de détail fait par le Gouverneur pour le compte de l'armée ne sera valable. L'art. 6 écarte d'autre part tous les prétextes que le Gouverneur pourrait chercher pour différer le paiement des soldes. Ainsi le Gouverneur est tenu

à l'écart de tout ce qui dépend des fonctions du Chef militaire.

En revanche, le Gouverneur étant responsable de l'ordre et de la sécurité dans sa province, la disposition de la force armée lui appartient. C'est à lui de décider des expéditions éventuelles. Le Chef militaire n'a pas le droit de discuter l'opportunité de l'expédition, l'ordre du Gouverneur le couvre. Ce sera à ce dernier de répondre de sa décision.

De ce qui précède, il résulte que les Gouverneurs jouissaient des pouvoirs les plus étendus. Leurs rapports avec le pouvoir central étaient réglés par un cahier d'instructions qu'ils recevaient à leur départ et dont ils s'engageaient à exécuter les clauses.

Le cahier d'instructions (Kitabtché) comporte quatre chapitres :

1° Les redevances traditionnelles dont le pouvoir central concède la levée.

2° Les dépenses dont le Gouverneur endosse la responsabilité.

3° La différence entre les dépenses et les recettes que le Gouverneur doit envoyer au Trésor.

4° Le surplus (Tafavot-Amal) que le roi autorise ses gouverneurs à exiger pour leurs frais personnels.

Les abus qu'ils commirent donnèrent naissance à un mécontentement général, ce qui obligea le Schah Nasser-ed-Din à réduire encore leurs attributions même en matière civile. Par décret de l'an

1303, le Schah soumettait les Gouverneurs au contrôle d'un conseil provincial de réformes (Chourayé-Tanzimat) qu'il créait à côté de chaque Gouverneur.

Les Conseils provinciaux de réforme étaient en quelque sorte les succursales du Conseil d'Etat dont nous étudierons la composition et le fonctionnement plus tard.

Le Chourayé Tanzimat était composé de l'agent financier de province, du délégué militaire, du délégué de la Justice, du délégué des Pensions et des Fondations pieuses, et du délégué du Commerce. C'était, en somme, une sorte de directoire de province composé des directeurs provinciaux de l'Administration de l'Etat.

Les attributions des Conseils provinciaux étaient : le contrôle du mouvement et de l'évolution des diverses populations, l'éducation du peuple persan, la connaissance de ses aspirations et de ses vœux.

D'ailleurs, le secrétaire du Chourayé-Tanzimat était tenu d'adresser chaque quinzaine à Téhéran un rapport sur l'activité du Conseil. Ce rapport devait rendre compte notamment de l'état du domaine dans la région, des recettes provenant de l'impôt, du paiement des soldes militaires et des pensions civiles, de l'exécution des mesures d'hygiène et de salubrité, des renseignements économiques recueillis, du coût de la vie, de l'état des travaux publics, etc...

En outre, le Conseil provincial surveille la per-

ception des impôts et empêche que les gouverneurs ou leurs percepteurs exigent des contribuables des taxes supplémentaires.

Aux termes de l'article premier, en ce qui concerne la perception de l'impôt, les Gouverneurs sont chargés de réunir au chef-lieu de leur circonscription, les deux premiers mois de l'année Hamal et Saur, tous les Kadkhodas et les Riche-Sifids (Barbes-Blanches) des villages. Les contributions payables par chaque village seront fixées d'après les registres du Mostowfi et après avis du Conseil local des réformes provinciales. Une copie du rôle détaillé des contributions ainsi fixées sera donnée contre reçu aux Kadkhodas.

Toute perception indue engage les responsabilités des Kadkhodas et des délégués percepteurs...

Les Gouverneurs, dit l'art. 3, sont appelés à faire comparaître les Kadkhodas et les Mobachers devant le Conseil des réformes chaque fois que ce Conseil le juge nécessaire (1).

Ces ordonnances ne furent jamais respectées. Les Gouverneurs restèrent tout puissants jusqu'à la fin de l'ancien régime : ils nommaient personnellement leurs auxiliaires, ils changeaient à leur gré les subdivisions des provinces, ils se réservaient habituellement l'administration du chef-lieu et délè-

(1) On trouvera le texte complet de l'ordonnance dans l'ouvrage de M. Demorgny « Essai sur... », p. 136 et suiv.

guaient leurs pouvoirs à des auxiliaires pour l'administration des dépendances.

Pour en terminer, il nous faut dire que dans cette organisation les villes seules avaient une existence personnelle active. Les commerçants, les grands propriétaires et les Mollahs défendaient les privilèges urbains contre les fonctionnaires royaux.

Un prévôt des marchands (Malek-ol-Todjar), choisi parmi les commerçants et nommé par ordonnance royale, dirigeait l'activité des corporations, faisait la police du bazar et levait une taxe spéciale pour régler les dépenses de la collectivité autonome que constituait le bazar...

La corruption. — L'administration persane sous l'ancien régime engendrait des abus qu'explique facilement le recrutement défectueux des fonctionnaires royaux. Le Gouverneur ayant reçu en une sorte de fermage la charge d'administrer sa province, rien de surprenant à ce qu'il s'employât à tirer de son exploitation le plus de profit possible. D'ailleurs, ainsi que nous l'avons déjà vu, une clause du Kitabtché (cahier d'instructions) l'y autorisait. Le traitement du Gouverneur consistait dans les pourcentages dits « tafavotiamal » qu'il avait licence de percevoir pour ses frais d'entretien. Il y employait toute sa sagacité et son âpreté. Pressé par le terme annuel et ayant acquitté la somme convenue, il ne songeait qu'à augmenter ses revenus, soit pour en jouir après avoir abandonné les affai-

rés, soit au contraire pour y rester et faire face à coup d'argent aux compétitions éventuelles (1).

Le gouverneur mettait également aux enchères les différents emplois de sa circonscription. Les sous-gouverneurs, les Kalantar, les Daroughebs, etc... avaient acheté, à l'exemple de leur chef, leurs charges et cherchaient à récupérer leurs débours.

Dans une telle organisation, il est naturel qu'aucune action ne soit provoquée, qu'aucune mesure ne soit prise, sans qu'elles visent d'une façon plus ou moins cachée à un but lucratif.

Le Gouverneur prélevait sur le produit des impôts les dépenses de sa province, lesquelles comportaient sans nul doute le traitement des fonctionnaires. Mais ceux-ci ne touchaient point ou touchaient partiellement les sommes que le gouverneur portait au débit du trésor en paiement de leurs salaires. D'où la distinction entre le traitement nominal et le traitement réel. Encore faut-il ajouter que le traitement se confondait à cette époque avec la pension et cette dernière était accordée à une hiérarchie laïque et cléricale de Mollahs ou de nobles qui formait pour ainsi dire le parti du gouverneur et qui vivait de le laisser gouverner.

La pension était à l'origine le traitement de celui qui servait dans une branche quelconque de l'administration. Elle se transmettait en partie ou

(1) *Système fiscal et administratif*, p. 11. Bulletin de l'Union franco-persane, n° 2 de l'année 1912.

en totalité comme une sorte de rente perpétuelle, aux héritiers du bénéficiaire, que ces derniers remplissent ou non les fonctions de leur ascendant. Faute de principes et de contrôle, ces pseudo-fonctionnaires recevaient des pensions à des titres multiples. Le major Sykes rapporte qu'un fonctionnaire touchait 172 salaires pour lui-même et ses proches parents (1). La liste des pensionnés allait donc en augmentant à tel point qu'à la veille de la Révolution elle en comptait 500.000, c'est-à-dire un sur vingt de la population totale (art. de M. Michel Weltman Pavlovitch dans le bulletin franco-persan n° 2 de l'année 1912, p. 9 et suiv., intitulé « Le système fiscal et administratif en Perse à la veille de la Révolution et l'Œuvre du premier Medjless dans le domaine des réformes financières et administratives »).

Telle se présente cette organisation administrative où la chose publique et les intérêts des administrés comptaient si peu.

Le Chancelier Mirza Hossein Khan avait compris que tout effort dans l'œuvre de redressement du pays resterait infructueux tant que l'administration n'aurait pas subi une épuration radicale. « Le prestige et la puissance d'un pays dépendent, dit-il, dans une circulaire qu'il adressait aux Gouverneurs de provinces, de deux facteurs essentiels :

(1) Sykes, « A travers la Perse », p. 47-48, Hachette 1907.

« l'ordre dans l'administration et la richesse dans la nation... ».

« Le désordre provient de la cupidité ou de la mauvaise volonté, et la mauvaise volonté elle-même est en réalité la conséquence de la cupidité ».

Le Chancelier ne cessa de combattre ce mal de toutes ses forces. Menaçant les gouverneurs il leur écrivait : « Sa Majesté impériale a bien voulu dire et faire le serment, à l'occasion de la cour du dimanche 25 Chaval, qu'elle ne ménagerait point la vie, les biens et l'honneur des Gouverneurs qui se seraient permis d'exiger de la population, par quelque moyen que ce fut, autre chose que l'impôt légalement dû ».

Cherchant à les ramener dans la bonne voie, il disait :

« L'Etat vous accorde un traitement large qui vous permet de mener un train de vie digne de vos hautes fonctions. Il vous montre également un moyen licite et honorable d'augmenter vos revenus chacun suivant ses capacités, à savoir : la mise en valeur du domaine privé, l'exploitation des mines, l'adduction des eaux, etc... dans les terres sans propriétaires. Profitez-en; vous ferez votre richesse et le pays n'en sera que plus prospère ».

Néanmoins l'épuration projetée ne devait pas être de sitôt achevée ; poursuivie très énergique-

ment durant ces dix dernières années, son achèvement est seulement l'œuvre d'hier.

II. — LE SYSTÈME ADMINISTRATIF PERSAN SOUS LE RÉGIME CONSTITUTIONNEL

L'art. 92 du « Supplément aux Lois constitutionnelles » pose implicitement le principe de la distinction entre l'administration des intérêts généraux et l'administration des intérêts régionaux. « Les Conseils provinciaux, dit l'article 92, ont le « pouvoir de pourvoir à tout ce qui est d'intérêt régional et ce dans les cas et suivant le mode que « la loi détermine ».

L'administration des intérêts nationaux est confiée au souverain qui l'exerce par les Ministres (§ 3 de l'art. 27 de la Constitution). Ces derniers sont représentés dans les subdivisions administratives du pays par les Farman-farmas (gouverneurs-généraux) les Hakems (gouverneurs) les Nayébol-hokoumehs (sous-gouverneurs) et les Mobachers (administrateurs).

Ces subdivisions administratives et particulièrement les Ayalats et Valayats s'administrent elles-mêmes, du moins doivent le faire, par des organes nommés à l'élection et doués d'autonomie sous le contrôle du pouvoir central.

Si l'autonomie des subdivisions administratives est souhaitable en ce qu'elle est une manifesta-

tion de la liberté politique, elle ne l'est certainement pas du point de vue de l'administration : celle-ci sera sans nul doute mieux assurée sous un régime fortement centralisé.

C'est pour combiner les avantages des deux systèmes que la loi persane opère une large décentralisation, tout en soumettant l'activité des organes autonomes au contrôle des autorités centrales. D'autre part, elle institue au sein de l'administration nationale une forte hiérarchie, dont le propre est de superposer les agents d'exécution les uns aux autres, ce qui permet d'assurer l'unité et la coordination dans l'action de l'Etat.

A. — *L'Administration Centrale. — Ses organes :*

a) *Les attributions administratives du Schah.*
— Aux termes de l'art. 27 de la Constitution, le pouvoir exécutif appartient au Schah. Quelle est l'étendue de ce pouvoir ? C'est ce que déterminent les articles 35 à 58 de la Constitution qui sont groupés sous le titre de « droits de la Couronne ».

Ce chapitre énumère aussi bien les attributions constitutionnelles que les attributions administratives du Souverain. Ici, nous ne parlerons que de ces dernières dont voici les principales :

1° Le Souverain a le commandement des forces de terre et de mer (art. 50). Bien entendu, l'expression « forces de terre et de mer » est employée

dans le sens le plus large et comprend toute la force armée ; par exemple, maintenant que la Perse possède des forces aériennes, le commandement en appartient incontestablement au Souverain.

2° Il confère, suivant le mode que la loi détermine, les grades militaires, les décorations, ainsi que toute autre distinction honorifique (art. 47).

3° Il nomme aux emplois de direction d'administration générale et de relation extérieure avec l'assentiment du ministre responsable et sauf les exceptions établies par la loi. La nomination aux autres emplois ne lui appartient qu'en vertu d'une disposition expresse d'une loi (art. 48).

4° Il exerce des droits de contrôle sur les autorités locales ; par exemple, il peut dissoudre les conseils provinciaux sur le rapport du Ministre de l'Intérieur (art. 85 de la loi sur l'organisation des conseils provinciaux).

5° Il exerce un pouvoir réglementaire sur les individus. Aux termes de l'art. 49, il fait les règlements et prend les arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois, ni dispenser de leur exécution.

b) *Les Ministres.* — Les Ministres sont les conseillers du Schah. Ce sont des hommes politiques nommés fonctionnaires par décret royal (art. 46). Le droit de nomination comporte le droit de révo-

nation. D'autre part, le Ministre auquel l'une des Chambres refuse sa confiance doit se retirer. Il faut remarquer qu'il ne s'agit pas là d'une simple tradition parlementaire. La démission pour ainsi dire automatique d'un ministre mis en minorité par la Chambre est formellement prévue par l'art. 67 du « Supplément aux lois constitutionnelles ».

Le nombre des ministres est déterminé suivant les circonstances par la loi. C'est ainsi que la loi des 27-29 Esfand 1308 a créé un nouveau département : le Ministère de l'Économie Nationale. L'ensemble des ministres constitue le cabinet. Lorsque les Ministres se réunissent régulièrement pour délibérer sur les affaires de l'Etat, ils forment le Conseil des Ministres.

Le Conseil des Ministres intervient dans toute question grave qu'un Ministre soumet à la délibération de ses collègues. C'est le rôle prépondérant que joue le Conseil des Ministres dans tous les pays à régime parlementaire. Cependant, son intervention est quelquefois exigée par une disposition législative. Nombreuses sont les lois persanes exigeant une délibération en Conseil des Ministres pour les décrets réglementaires, telle, par exemple, la loi sur la création du Ministère de l'Economie nationale (art. 4).

Mais il y a plus. Le Conseil des Ministres, au point de vue du droit public persan, constitue dans certains cas une autorité administrative proprement dite. L'art. 139 de la loi sur l'organisation des pro-

vinces dispose : « Si le Gouverneur relève dans les instructions qui lui sont adressées par le Ministre de l'Intérieur ou un autre Ministre, une contradiction avec les lois en vigueur, il en suspend l'exécution et en fait rapport au Conseil des Ministres. Le gouverneur doit alors se conformer à l'avis qui sera émis par le Conseil.

D'autre part, la loi sur l'organisation de la Cour des Comptes stipule en son article 11 que, lorsque la Cour des Comptes ne croit pas devoir donner son visa à une ordonnance de paiement, le Ministre intéressé soumettra les motifs du refus à ses collègues réunis en Conseil. Si le Conseil juge qu'il doit être passé outre, la Cour vise avec réserve et rend compte de ses motifs dans son rapport mensuel.

c) *Les attributions des Ministres.* — Les Ministres, chefs hiérarchiques, ont droit de donner des ordres et d'adresser des instructions à leurs subordonnés. Ils exercent leurs pouvoirs sous la forme d'arrêtés, de décisions, de circulaires et d'instructions. En dehors de ces attributions administratives, les Ministres ont également le contre-seing, ce qui leur permet de participer à tous les actes du chef de l'Etat. Le contre-seing est exigé par l'art. 45 du « Supplément aux lois constitutionnelles » : « Les lois et les ordonnances royales n'ont d'effet que lorsqu'elles ont été contre-signées par un Ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable ».

Le contre-seing doit être donné par le Ministre du département auquel se rattache la nature de l'acte. Si l'acte contient des matières relevant de plusieurs départements, le contre-seing de tous les Ministres en cause est nécessaire.

d) *Les Sous-Secrétaires d'Etat.* — Les Sous-Secrétaires d'Etat sont placés à côté des Ministres à la tête d'une division importante d'un département. Ils sont, comme le désigne la terminologie que leur a réservée le droit public persan, les adjoints du Ministre. Leur rôle est autant politique qu'administratif. Ils dirigent l'administration au nom du Ministre et représentent ce dernier, s'il le faut, au Medjless.

Parfois, les Sous-Secrétaires d'Etat se détachent du Ministère et forment un département à part. C'est ainsi que la loi du 16 Khordad 1310 a divisé le Ministère de l'Economie nationale en trois Sous-Secrétariats d'Etat respectivement indépendants, mais placés tous trois sous le haut contrôle du Président du Conseil. Les Sous-Secrétaires d'Etat nommés à la tête de ces départements : l'agriculture, le commerce et l'industrie, les représentent au Parlement et au Conseil des Ministres.

e) *Le Cabinet du Ministre.* — Le cabinet, organe politique et instrument personnel du Ministre, disparaît avec lui. En Perse, seul le chef de cabinet pourra être pris en dehors de l'administration ; les

autres membres doivent nécessairement être recrutés parmi les fonctionnaires de carrière.

f) *Les Bureaux.* — Composés de fonctionnaires de carrière, les bureaux ont pour mission de préparer les décisions ministérielles. Les directeurs des services sont nommés par le roi sur la présentation des ministres. Ces derniers nomment directement les autres fonctionnaires. L'organisation des différents départements est réglée par des dispositions législatives (art. 16 des lois constitutionnelles). Aux termes de l'art. 21, aucune modification ne peut être apportée aux lois organiques des départements de l'Etat autrement que sous la forme d'une loi votée par le pouvoir législatif. Cependant, la plupart de nos départements n'ont point encore de lois organiques. Leur organisation est traditionnelle et les modifications que les ministres y apportent ne sont approuvées par le Medjless qu'implicitement à l'occasion du vote du budget.

g) *Les Fonctionnaires. Leur Statut.* — La situation des fonctionnaires, avant la loi du 22 Ghovs 1301, ne jouissait d'aucune stabilité. Ils étaient nommés et révoqués au gré du Ministre. Le favoritisme, et l'arbitraire qui en découle nécessairement, avaient libre cours. Cette précarité de la situation des fonctionnaires compromettait la stabilité de l'administration. Le recrutement n'était soumis à aucune condition ; les ministres, une fois

nommés, appelaient à leurs côtés les hommes de leur parti. Ainsi, à chaque changement de cabinet correspondait un changement du personnel administratif. Ce n'est qu'en 1301 qu'une loi vint supprimer cette fâcheuse pratique. Cette loi qui règle le recrutement, l'avancement, la discipline, les traitements et les pensions du personnel administratif, constitue le statut légal des fonctionnaires publics.

Le Recrutement. — Le recrutement se fait au concours. Les conditions exigées des candidats sont énumérées dans l'art. 2. Cependant, chaque département reste libre d'ajouter à ces conditions d'ordre général, celles qu'il juge indispensables, eu égard à la nature du service public dont il assure l'exécution. L'art. 7 astreint tous les fonctionnaires, à quelque ordre qu'ils appartiennent, à l'obligation de prêter serment avant d'entrer en fonctions. Cette obligation n'est exigée que très irrégulièrement et tend progressivement à tomber en désuétude.

L'avancement. — Les cadres administratifs, uniformes pour tout le personnel de l'ordre administratif proprement dit, comprennent une échelle de grades. En principe, l'administration possède un pouvoir discrétionnaire relativement à l'avancement de ses fonctionnaires. Pourtant, la loi prescrit l'observation de certaines conditions, à savoir notamment, qu'on ne peut monter d'un grade à l'autre sans avoir passé un minimum de temps — deux ans pour les quatre premiers grades et trois ans pour

les autres — dans le grade inférieur. D'autre part, les besoins de l'administration, dit l'art. 23, les aptitudes du fonctionnaire et l'ancienneté doivent être observés. Enfin, à conditions égales, ceux qui possèdent des titres universitaires supérieurs, ont priorité sur les autres. Une transgression de ces règles donnera lieu à un recours contentieux. Ce recours, qui doit être porté devant le Conseil d'Etat, sera soumis à la Cour de Cassation, tant que le Conseil d'Etat n'aura pas été institué.

La discipline. — En matière de discipline, on revendique en faveur de l'administration un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Mais encore faut-il, pour protéger le fonctionnaire contre une décision arbitraire, que ce pouvoir s'exerce moyennant de sérieuses garanties. Aux termes de l'art. 32, le fonctionnaire ne peut être l'objet d'une peine disciplinaire sans l'avis d'un conseil de discipline. Au cas où il s'agirait d'une condamnation relativement grave, le fonctionnaire condamné pourrait en demander la revision. Les peines disciplinaires prévues par l'article 38 sont : l'avertissement, la réprimande, la diminution provisoire du traitement, la suspension, la dégradation et la révocation.

Le Traitement et la Pension. — Le traitement est le prix du travail fourni. En outre, un régime de pension existe au profit des fonctionnaires publics. La Caisse des pensions est alimentée au moyen de retenues opérées sur les traitements. Ce-

pendant, si l'avoir de la caisse ne suffit pas pour payer la totalité des pensions, la différence sera payée par le trésor public.

h) *Les Conseils administratifs.* — Malgré les dispositions législatives qui prévoient l'institution d'un Conseil d'Etat auprès de l'administration active, ce Conseil n'a jamais été créé. Cependant un projet d'organisation ayant été soumis au Medjless et approuvé par une commission spécialement déléguée à cet effet, nous reviendrons par la suite sur ce projet et nous nous efforcerons de déterminer si l'institution, telle qu'elle est prévue, répond aux besoins de notre pays.

B. — *L'Administration provinciale*

Le régime constitutionnel n'a rien changé aux anciennes subdivisions administratives. La province persane conserve encore la configuration géographique qu'elle avait sous l'ancien régime. Le premier Medjless auquel sont dues les lois sur l'organisation administrative des provinces, s'est contenté sur ce point de consacrer l'état de choses existant. L'article premier de la loi de Zelghadeh 1325 divise le territoire persan en Ayalats et Valayats. Le Valayat à son tour se divise en Bolouks, les Bolouks en Nahiehs et les Nahiehs en Dehs. Ainsi, la plus grande subdivision administrative est l'Ayalat et la plus pe-

tite le Deh. Cependant, il ne faut pas croire que le Valayat soit forcément une subdivision de l'Ayalat. Il y a d'une part les Valayats — c'est la généralité des cas — qui relèvent directement du contrôle hiérarchique du Ministre de l'intérieur. D'autre part, quelquefois la circonscription du Nahieh ne comprend pas qu'un seul Deh (art. 386 de la loi de Zelghadeh).

Si le premier Medjless rédacteur des lois sur l'organisation des provinces n'a pas tenté un système administratif uniforme pour tout le pays, c'est que l'absence d'état civil, de cadastre, de toute statistique sérieuse, rendait impossible la réalisation d'un tel projet. Sur quoi se serait-il basé pour déterminer les différentes étapes de la hiérarchie territoriale ? Cependant il semble qu'il en avait senti la nécessité ; mais dans l'impossibilité où il se trouvait de faire œuvre utile, il a préféré poser le principe en attendant que la réunion des éléments d'appréciation permit sa réalisation pratique. C'est ce que semble dire le dernier paragraphe de l'art. 6 de la loi de Zelghadeh ainsi conçu : « Les agents « du pouvoir régional dans l'administration de l'Etat « sont :

1° Le Hakem (gouverneur) et ses bureaux en Valayat ;

2° Le Nayebol-hokoumeh (sous-gouverneur) en Bolouk ;

3° Le Kadkhoda en Deh.

Ceci est d'autant plus vrai que les articles concernant l'organisation des trois subdivisions sus-indiquées, compris dans les douze premiers chapitres, sont groupés sous le titre de « règles générales », alors que les règles relatives à l'organisation des Ayalats font l'objet du dernier chapitre intitulé « partie spéciale ».

Ainsi, en principe, la première subdivision administrative est le Valayat. L'Ayalat, circonscription exceptionnelle, n'est, en réalité, que la réunion de plusieurs Valayats sous l'autorité d'un Farman-farma (gouverneur général). D'ailleurs, l'art. 2 de la loi de Zelghadeh énumère limitativement les Ayalats qui sont au nombre de quatre, à savoir : L'Azarbaidjan, le Kirman et Balouchistan, le Fars et le Khorassan. Cependant, cette limitation est compromise par l'art. 396 de la même loi qui prévoit la création, à titre exceptionnel, d'autres Ayalats dans certaines circonstances : la situation politique et administrative, les raisons d'Etat, peuvent exiger dans certains cas qu'un Ayalat soit créé par la réunion de plusieurs Valayats déjà existants sous l'autorité et le contrôle direct d'un haut fonctionnaire qui prend en mains tout le pouvoir civil de la région. C'est le cas de la création réelle. Un Ayalat de ce genre a été créé par la réunion des Valayats de Kurdistan, Kermanschahan, Hamadan, Lorestan et Mahalé-Salassé. Mais il se peut qu'il y ait création fictive en ce sens qu'un Valayat sera érigé en Ayalat par les pouvoirs exceptionnels que le Gouvernement accordera à un Far-

man-farma placé au-dessus du Gouverneur ordinaire, et cela dans des circonstances particulièrement graves ; par exemple, dans le cas d'une émeute, de troubles continus, ou de guerre. Il demeure bien entendu que ces créations d'Ayalats ne sont admises qu'à titre exceptionnel et provisoire et aussitôt que les circonstances exceptionnelles ont disparu, le régime normal doit être rétabli.

Quoi qu'il en soit de ces subdivisions, l'administration, tout au moins en ce qui concerne les Ayalats et Valayats d'une part et les Villes de l'autre, se trouve répartie entre deux catégories d'agents : les uns représentant dans la région le pouvoir central sont chargés de pourvoir aux intérêts généraux, les autres nommés à l'élection ont pour rôle de donner satisfaction aux intérêts régionaux.

a) *Les Agents du pouvoir central*

Le Farman-Farma (Gouverneur Général). — Les Gouverneurs Généraux des Ayalats et les Gouverneurs des Valayats directement rattachés au pouvoir central ont, au point de vue strictement administratif, exactement les mêmes attributions. Quant aux Gouverneurs de Valayat faisant partie d'un Ayalat, ils exercent également les mêmes pouvoirs ; seulement au lieu de relever directement du contrôle du ministre de l'Intérieur, ils y sont soumis par l'entremise des Gouverneurs Généraux. Cependant, aux

termes de l'art. 94 de la loi de Zelghadeh, ils peuvent ou plutôt doivent se dispenser dans certains cas de l'entremise des Gouverneurs Généraux.

Le rapport de la transmission des pouvoirs, le rapport de la première tournée, les rapports annuels et les communications urgentes sont adressés directement au Ministre de l'Intérieur. Il en est de même dans le cas où les instructions du Farman-farma renfermeraient une contradiction avec les lois en vigueur.

Le Farman-farma peut correspondre directement avec le Roi, mais il doit adresser en même temps la copie de son rapport au ministre intéressé (art. 417 et 418 de la loi de Zelghadeh).

Le Farman-farma exerce un contrôle suprême sur toutes les autorités civiles de sa circonscription (art. 400), mais il n'a aucun pouvoir en ce qui concerne l'armée, à moins que le gouvernement n'ait jugé opportun de lui confier provisoirement, dans des circonstances exceptionnelles, le commandement militaire.

Le Hakem (Gouverneur). — Les Farman-farmas et les Hakems sont nommés et révoqués par ordonnances royales sur la proposition du Ministre de l'Intérieur (art. 7). Les attributions des Hakems sont énumérées dans les art. 10 à 111 de la loi de Zelghadeh, mais ils ne peuvent les exercer, dans la majorité des cas, qu'avec le concours obligatoire du directoire du Valayat. L'art. 117 de la loi prévoit

l'intervention de ce directoire dans le règlement de toutes les affaires qui sont portées au gouverneur, ainsi que dans l'exercice de ses attributions légales, sauf ce qui est énuméré dans l'art. 111. Aux termes de l'art. 111, le Hakem décide seul dans les cas suivants : la correspondance relative à ses tournées, les rapports annuels, les affaires qui doivent rester secrètes, les affaires qui requièrent célérité (celles-ci une fois réglées doivent être communiquées au directoire) et enfin la correspondance relative au mouvement de la force armée. Ces affaires sont préparées par le chef de cabinet du Hakem.

Le Gouverneur Adjoint (Secrétaire-général). — Il joue auprès du Hakem le même rôle que le sous-secrétaire d'Etat auprès d'un Ministre. Ses attributions sont énumérées à l'art. 146 ; notamment, il remplace le Hakem en cas d'absence, il signe pour lui, participe à tous les conseils consultatifs et commissions que le Hakem réunit, représente l'Etat en justice devant les tribunaux de son Valayat, préside le Conseil de préfecture en cas d'absence du Hakem, etc..

Le Directoire des Valayats : Aux termes de l'art. 116, l'administration de chaque Valayat est confiée à un directoire composé des administrateurs nommés par le pouvoir central. Ce directoire comprend un conseil et des Bureaux.

Le Conseil : Le conseil, présidé par le gou-

verneur comprend le gouverneur-adjoint, deux conseillers et un conseiller suppléant. De plus, l'ingénieur en chef, le médecin sanitaire ainsi que les autres chefs des services techniques du Valayat siégeront au Conseil chaque fois qu'une affaire les concernant sera discutée. Mais seuls les membres permanents ont voix aux délibérations. Le vote a lieu à la majorité ; en cas de partage, la voix du Hakem l'emporte.

Les attributions du Conseil énumérées à l'art. 117 sont nombreuses. Elles comprennent notamment, la nomination de certains agents, la surveillance des services de l'Etat, la police des étrangers, l'hygiène, les services d'information au profit du pouvoir central, etc...

Voies de recours contre les décisions du directoire : En cas de divergence de vue entre le directoire et le Hakem, ce dernier peut en référer au Conseil des Ministres. Les particuliers peuvent aussi recourir contre les décisions du directoire dans un délai de six mois à dater de l'exécution, et de trois mois à dater de la publication si la mesure n'a pas été exécutée.

Les bureaux : Les bureaux sont répartis suivant les besoins. Ils sont dirigés par les conseillers permanents ou les membres du conseil. La direction générale est confiée au gouverneur adjoint.

Le Nayebol-Hokoumeh (Sous-gouverneur) —

Le Nayebol-hokoumeh représente l'Etaï dans le Bolouk. Il est nommé par arrêté du Ministre de l'Intérieur ou du Farman-farma (lorsque le Valayat fait partie d'un Ayalat) sur la proposition du Hakem. Il est l'agent du gouverneur et assure la transmission des ordres et des réclamations entre le gouverneur et les maires. Il est chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements ainsi que de l'exécution des mesures de sûreté générale.

Les Mobachers (Administrateurs) : Chaque Bolouk se subdivise en Nahieh et chaque Nahieh en Deh ou Ghassabeh. L'administration du Nahieh est confiée à un Mobacher. Celui-ci est nommé par le Hakem sur la proposition du Nayebol-hokoumeh. L'administration du Deh est confiée à un Kadkhoda présenté par les habitants d'accord avec le propriétaire (1) et nommé par le Nayebol-hokoumeh.

Le Mobacher et les Kadkhodas se réunissent une fois par semaine (vendredi, jour de congé) pour décider à la majorité des voix :

1° de l'emploi des fonds appartenant au Nahieh,

2° de la nomination et de la révocation du personnel nécessaire à la satisfaction des intérêts locaux.

D'autre part, les Mobachers sous l'autorité des

(1) Lorsque le village appartient entièrement à un seul propriétaire.

Nayebol-hokoumehs et les Kadkhodas sous l'autorité des Mobachers sont chargés des attributions suivantes :

- publications des lois et règlements,
- exécution des mesures de sûreté générale ; police et surveillance des voies publiques.
- participation au recouvrement des impôts, administration des biens du Nahieh ou du Deh, surveillance des hospices, écoles et institutions ; assistance publique ; fonctions d'officier d'état civil ; police judiciaire.

En outre, le Kadkhoda peut accomplir certains actes sous la surveillance et non pas sous l'autorité du Mobacher. L'énumération en est donnée à l'art. 38.

b) *Les organes de l'administration autonome* : La loi de Rabios-Sani 1325 sur les conseils provinciaux n'admet d'autonomie qu'en faveur des Ayalats et Valayats d'une part et des villes de l'autre. Les autres subdivisions, les Bolouk, les Nahiehs et les Dehs n'ont pas de personnalité administrative. Cette autonomie consiste dans le fait de conférer aux Ayalats et Valayats le pouvoir plus ou moins large de s'administrer eux-mêmes. Elle procède de la distinction entre les intérêts généraux et les intérêts régionaux.

Nous avons passé en revue, dans le chapitre précédent, les organes qui sont chargés de la satis-

faction des intérêts généraux. Quels sont ceux qui ont pour mission de pourvoir aux intérêts régionaux ou locaux ? C'est ce que nous allons maintenant examiner.

Les Andjomans : Dans le langage courant Andjoman veut dire assemblée. Dans la terminologie du droit il a été employé dans plusieurs sens différents. Déjà, avant qu'il fut question de la constitution persane, le terme « Andjoman » employé dans un farman de 1899 désignait les Assemblées collégiales composées de députés nommés par les parsis (guèbres), qui se réunissaient une fois par semaine pour juger les différends qui pouvaient survenir entre leurs coréligionnaires (1). Ces Andjomans ne jugeaient que les différends entre parsis, sans s'occuper en aucun cas des contestations qui pouvaient s'élever entre un guèbre et un musulman. De plus, l'Andjoman défendait aussi le guèbre devant le gouvernement.

Plus tard, en 1906, quand l'ordonnance relative aux élections parlementaires fut publiée, les clubs politiques qui se formèrent pour discuter des mérites des candidats prirent également le nom d'Andjomans.

La loi électorale du 23 Radjab 1324 emploie encore dans un nouveau sens le terme d'Andjoman.

(1) Voir l'article de M. Michel Wettman Pavlowitch (Bulletin franco-persan, n° 2 de l'année 1912, p. 10).

Aux termes de l'art. 9, pour surveiller les opérations du scrutin, il sera institué dans chaque section, un Andjoman composé de six membres pris parmi les notables des six classes d'électeurs, à raison d'un membre par classe, et présidé suivant le cas par le Hakem ou le Nayebol-hokoumeh. Il y aura ainsi deux sortes d'Andjomans : l'Andjoman local dans les sections du scrutin et l'Andjoman ayalati dans le lieu du scrutin (chef-lieu de l'Alayat) (1).

De nos jours, le terme « Andjoman » suivi du qualificatif « ayalati » ou « valayati » semble n'être pris que dans le sens d'organe de l'administration autonome ; les lois électorales ayant baptisé les collèges électoraux « Andjoman-é-nézarat ».

Les organes de l'administration autonome sont au nombre de trois : l'Andjoman-é-ayalati, l'Andjoman-é-valayati et l'Andjoman-é-baladi.

Aux termes de l'art. 2 de la loi de Rabios-Sani, il y a un Andjoman par Ayalat. Cet Andjoman nommé à l'élection directe (art. 91 du Supplément aux

(1) Le premier Medjless persan était composé de représentants de différentes classes. Celles-ci étaient au nombre de six, savoir : les princes et la tribu Kadjar, le clergé et les étudiants en théologie, les nobles, les commerçants, les propriétaires terriens et les agriculteurs et, enfin, les artisans (art. 1 de la loi du 23 radjab 1324. Recueil des lois des quatre premières législatures, p. 36). Cette loi a été abrogée par la loi du 12 Djamadios-Sani 1327, qui a institué les élections à deux degrés, elle-même abrogée par la loi du 29 Mizan 1329 qui établit le suffrage universel. La loi du 29 Mizan a été à son tour modifiée en partie par la loi de Chahrivar-Mehr 1304 (solaire) (1925), mais elle reste à la base de notre système actuel.

lois constitutionnelles) est chargé de la gestion des intérêts proprement provinciaux.

La personnalité morale des Ayalats et Vallayats est reconnue par l'art. 97 de la loi de Rabios-Sani qui attribue à l'Andjoman, d'une part la gestion du patrimoine de l'Ayalat et, d'autre part, le droit de le représenter en justice. Les règles relatives à la composition, au fonctionnement et aux attributions de l'Andjoman sont déterminées par la loi. Elles ne diffèrent guère des règles concernant le conseil général établies par la loi française.

Nous n'y insisterons pas parce que les Andjomans se sont révélés à l'épreuve comme un redoutable danger pour l'unité nationale. Nous nous attacherons, en revanche, à rechercher les causes principales de cet échec, étude qui nous semble avoir plus d'intérêt que l'analyse de dispositions d'une loi aujourd'hui tombée en désuétude :

La décentralisation avant la centralisation : La décentralisation, c'est-à-dire le dessaisissement par le pouvoir central d'une partie de son autorité au profit des collectivités, est désirable parce qu'elle permet de procurer, en laissant aux représentants de chaque région la liberté de pourvoir aux intérêts strictement régionaux, une meilleure satisfaction à des besoins souvent très variés. Elle l'est aussi parce qu'elle décharge le pouvoir central de tâches

secondaires, pour le laisser consacrer son autorité à la solution des affaires importantes (1).

Cependant ces avantages seraient négligeables si la décentralisation, morcellement de l'autorité, devait menacer l'unité nationale. Il faut donc y renoncer si on ne peut la combiner avec le respect de l'unité nationale, en maintenant les autorités décentralisées dans un état de dépendance vis-à-vis de l'Etat par l'exercice d'un contrôle constant et étendu. Ce contrôle, qu'on appelle la tutelle administrative, l'Etat l'exerce par les services centraux de son administration et par les agents qu'il maintient à côté des administrations décentralisées. Encore faut-il que l'action de ces agents soit dirigée par un centre unique de façon à sauvegarder l'unité et l'uniformité de l'administration publique.

Ainsi, la décentralisation, pour être saine et sans danger, doit être soumise à un contrôle étendu dont l'exercice, pour profiter à l'Etat, suppose la centralisation ; autrement dit, la décentralisation doit faire contre-poids à la centralisation.

La centralisation ne s'est pas réalisée en Perse sous l'ancien régime. Dans un pays, vaste comme la Perse, dont l'étendue est trois fois la superficie de la France, à population peu dense, et qui, par surcroît, est montagneux, les distances et les difficultés de communication constituent de fortes entraves à la centralisation. Les Schahs pour l'administra-

(1) Berthélemy, p. 115.

tion de leur immense territoire, avaient souvent recours à de hauts personnages dont l'influence personnelle suppléait au prestige manquant de l'autorité centrale. La situation géographique et les conditions physiques engageaient le système administratif dans la voie de la décentralisation. L'autonomie des gouverneurs était telle qu'on pouvait échapper à l'action administrative par le simple procédé consistant à se transporter dans une autre région (1). Bien plus, avant les guerres russo-persanes qui se terminèrent par les deux traités de Turkmanchai et Gulestan dans le premier quart du XIX^e Siècle, la force publique n'était pas encore concentrée. Les défaites successives de l'armée persane éveillèrent l'attention du Schah sur la supériorité des forces européennes et ce n'est qu'à partir de cette date que les dirigeants persans pensèrent à superposer les bandes armées des gouverneurs pour les rattacher aux forces centrales. Mais cette concentration ne se réalisa que beaucoup plus tard.

Ainsi la province persane, sous l'ancien régime, n'avait que très peu d'attache avec le pouvoir central. Cela habitua la population locale à ne rien voir au-dessus du gouverneur. C'est ce qui d'ailleurs incitait quelquefois ce dernier à réclamer son indépendance.

Décentraliser dans ces conditions, même modérément, c'était donc délier encore les ressorts déjà

(1) Brown, Mouvement constitutionnel.

distendus de l'administration publique, c'était condamner purement et simplement l'unité déjà chancelante de la nation.

Malheureusement, l'erreur a été plus grave. La loi de Rabios-Sani confie au Conseil provincial, non seulement l'administration de tout ce qui peut être considéré comme étant d'intérêt provincial, mais elle en fait encore une autorité suprême dans la province. Aux termes de l'art. 89 le Conseil provincial examine les recours formés contre les actes des gouverneurs, en demande la revision s'ils contiennent des contradictions avec les lois. Il y a plus encore. L'art. 90 accorde au Conseil provincial, malgré le principe de la séparation des pouvoirs et l'indépendance des juges, un véritable pouvoir hiérarchique sur les tribunaux judiciaires : tant que l'organisation de la justice n'aura pas été complétée, le conseil recevra les recours formés contre les jugements des tribunaux et demandera la revision, s'il y a lieu, au tribunal qui a rendu le jugement contesté.

Certes, c'est un souci louable de justice qui a incité le premier Medjless, auteur de la loi de Rabios-Sani, à accorder des pouvoirs aussi larges au Conseil provincial ; il n'empêche que par cela même les Andjomans se sont considérés comme les chefs suprêmes de l'administration provinciale. Encouragés par les premiers succès qu'ils obtinrent auprès des gouverneurs, ils sentirent croître leurs désirs en même temps que leur confiance en eux-mêmes. Ils sortirent du cadre de l'administration

provinciale pour s'ingérer dans l'administration centrale. L'omnipotence des Andjomans succédait ainsi à celle des gouverneurs. Cette ingérence quotidienne des andjomans dans les affaires publiques inspira des inquiétudes même aux éléments les plus révolutionnaires de l'assemblée nationale et c'est ce qui provoqua leur perte.

Quoi qu'il en soit, de nos jours la province persane a perdu son autonomie. L'organisation provinciale réglée par le décret du 28 Farvardine 1310 ne comporte pas d'assemblée élue. Ce décret n'apporte d'ailleurs aucun changement substantiel à l'organisation que nous avons décrite dans nos explications précédentes. Il y a lieu cependant de noter que l'art. 2 accentue encore le caractère du Valayat comme étant la base des subdivisions administratives ; les Ayalats étant simplement considérés comme des circonscriptions exceptionnelles formées de la réunion de plusieurs Valayats, doivent un jour disparaître pour ne laisser subsister que des subdivisions unifiées, toutes soumises à un régime commun.

L'œuvre de centralisation poursuivie avec sagesse par notre auguste souverain S.M.I. Reza Schah Pahlavi, est donc aujourd'hui complètement réalisée. Il serait temps maintenant de doter les provinces d'un conseil élu dont la composition, le fonctionnement et les attributions doivent être harmonieusement adaptés à nos besoins.

Nous ne pouvons pas aborder ici l'étude d'un plan d'organisation ; cela demanderait des expli-

catlons longues qui nous éloigneraient de notre sujet.

Le régime des villes. — La ville persane, organisme déjà quelque peu autonome sous l'ancien régime, obtient par la loi du 20 Rabios-Sani 1325 le droit de s'administrer elle-même. Cette loi, qui avait subi le même sort que celle sur l'organisation des andjomans provinciaux, a été abrogée par la loi du 30 Ordibehecht 3 Khordad 1309. Aux termes de l'art. 5 de la nouvelle loi un conseil municipal (andjoman-é-baladi) composé au minimum de 6 et au maximum de 12 membres, suivant l'importance de la ville, et élu par les trois classes des commerçants, des artisans et des propriétaires, gère les intérêts de la ville sous l'autorité d'un maire nommé par le Ministre de l'Intérieur.

PREMIÈRE PARTIE

QUELLE EST L'AUTORITÉ CHARGÉE DU JUGEMENT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ?

TITRE PREMIER

LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES SONT LES JUGES NATURELS
DE TOUT LITIGE, QUEL QU'IL SOIT

Peut-on appeler l'administration, tout comme un particulier, devant la justice ordinaire, lorsqu'elle a été amenée à porter atteinte au respect des droits individuels ?

La constitution persane paraît avoir tranché la question. L'art. 11 du « supplément aux lois constitutionnelles (7 octobre 1907) » dispose : « Nul ne peut être distrait du tribunal qui doit le juger pour être déféré contre son gré, à un autre. » Le particulier peut donc saisir son juge naturel toutes les fois que son droit a été lésé, que cette lésion soit le fait d'un autre particulier ou de l'administration. Cependant, cette interprétation ne semble pas avoir prévalu en Perse. L'éminent jurisconsulte

persan M. Adl (1) qui a traité la question, ne voit pas dans l'art. 11 un obstacle à la justification de la juridiction administrative. Il ne parle de cet art. 11 qu'à l'occasion de l'examen des droits individuels et il n'y voit rien d'autre que la proclamation de l'égalité devant la justice (2). Tout en étant enclin à considérer l'existence d'une justice administrative distincte comme contraire au principe de la séparation des pouvoirs, il conclut que la loi persane ne la condamne ni ne la justifie d'une façon explicite. Mais il ne conteste pas la création, par le pouvoir législatif, d'un Tribunal spécial chargé de juger le contentieux administratif et il s'en réfère, pour justifier sa thèse, à l'art. 74, ainsi conçu : « Nul tribunal ne peut être créé qu'en vertu d'une loi. »

A notre sens, l'art. 74 est complètement étranger à l'organisation des tribunaux administratifs. Cet article est compris dans le chapitre de la constitution qui traite du « Pouvoir judiciaire ». Par conséquent, il ne peut y être question de la création d'un tribunal qui ne serait pas compris dans les cadres du pouvoir judiciaire. D'autre part et surtout, le principe de la séparation des pouvoirs tel qu'il est entendu par notre constitution s'oppose à une telle interprétation. Dans quel sens est posé ce principe par notre constitution ? C'est ce qui va faire l'objet de notre premier chapitre.

(1) « Principe du gouvernement parlementaire », p. 78.

(2) Idem, p. 101.

CHAPITRE PREMIER

CONCEPTION PERSANE DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

I. — Si l'existence de l'autorité judiciaire comme pouvoir distinct à côté des pouvoirs législatif et exécutif est toujours discutée en droit français, il en va autrement en droit persan. Tout d'abord, la constitution persane (1), après avoir proclamé dans son art. 26 le principe de la souveraineté nationale, édicte dans l'article suivant que l'exercice de cette souveraineté se partage entre trois pouvoirs : le législatif, le judiciaire et l'exécutif. Qu'on se garde de prendre cet art. 27 comme une sorte d'exposé doctrinal dénué de toute valeur pratique. Le législateur constitutionnel paraît y attacher au contraire une importance capitale. Il expose le principe de la séparation des pouvoirs comme une vérité juridique dont il entend bien appliquer les corollaires. Il en fait même, osons le dire, une des

(1) Il s'agit des articles 26 et 27 du « Supplément aux lois constitutionnelles » du 7 Octobre 1907. La loi constitutionnelle est datée du 14 Zelghadeh 1324 (30 Décembre 1906).

pièces maîtresses de notre régime démocratique. C'est pourquoi il ne se contente pas seulement de poser le principe, il y revient à plusieurs reprises, en insistant, pour mieux en faire saisir la portée et dépouiller de toute équivoque le sens qu'il entend lui attribuer.

Ainsi, dans la définition qu'il donne du pouvoir judiciaire dans le § II du même article, il consacre formellement l'indépendance de la justice à laquelle il attribue la plénitude d'exercice de ses attributions normales : « ...la puissance de juger « et d'arbitrer, c'est-à-dire le pouvoir de dire le « droit, appartient exclusivement aux tribunaux « Charyeh » (corps des magistrats religieux) en « matière de « Chare » (droit islamique) et aux tribunaux judiciaires en matière de « Orf ».

Laissons de côté la distinction entre les magistrats religieux et les tribunaux judiciaires : elle appartient à l'époque où le droit civil persan se confondait encore en majeure partie avec le droit musulman. Aujourd'hui elle a perdu beaucoup de sa valeur pratique. D'ailleurs, cette distinction nous est, pour le moment, indifférente, puisque nous envisageons dans ce chapitre, la place du judiciaire dans l'ensemble des pouvoirs publics et non pas ses cadres intérieurs. Dépouillons donc dans un but de clarté notre § II des dispositions qui sont étrangères à l'objet de la présente étude.

« La puissance de juger, c'est-à-dire le pouvoir de dire le droit, appartient exclusivement aux tri-

bunaux judiciaires ». Voilà la consécration de l'administration de la justice comme manifestation de la souveraineté nationale, distincte du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Cependant la séparation de l'exécutif et du judiciaire n'a pas été invoquée devant l'assemblée constituante, comme ce fut le cas, en France, à l'appui de l'élection (1). Elle a été invoquée et d'ailleurs consacrée pour établir l'indépendance réciproque des pouvoirs (art. 28) : « Ces trois pouvoirs resteront toujours distincts et « indépendants les uns des autres ».

II. — Pourquoi la constituante s'est-elle prononcée en faveur de l'indépendance du judiciaire? Nous venons de démontrer que c'est dans le sens de l'existence distincte du pouvoir judiciaire que les lois constitutionnelles persanes formulent le principe de la séparation des pouvoirs.

Il nous faut dire maintenant quels sont les motifs qui ont amené le législateur à adopter cette formule. Cette attitude de l'assemblée nationale s'explique par l'état d'esprit des hommes de la révolution, état d'esprit qui a provoqué la révolution elle-même.

Ce qui déclancha le premier mouvement révolutionnaire en Perse ce fut la carence de la justice,

(1) Cet argument était invoqué à l'assemblée constituante (mai 1790) à l'appui de la thèse de l'élection. Esmein, t. I, p. 543 (Éléments de droit constitutionnel, 8^e éd.).

le libre-cours de la violence et de l'arbitraire des fonctionnaires royaux. Le premier groupe de révolutionnaires, dirigé par les chefs religieux, qui s'était réfugié dans l'enceinte sacrée de Chah Abdol Azim (Lieu saint situé à 10 kilomètres de Téhéran), réclamait par la bouche de son porte-parole Seyed-Mohammad Tabatabai, un Edalat-Khaneh (Cour de justice, 6 Juillet 1906).

Le Schah Mozaffareddin, pour mettre fin au malaise général qui avait provoqué cet état de choses, dut adresser un Dastkhat (autographe) aux leaders révolutionnaires leur promettant de renvoyer le premier ministre impopulaire et d'ordonner l'institution d'une Cour de justice. C'était donc une Cour de justice que réclamaient les révolutionnaires dans les premiers jours, et non pas une constitution. Ce ne fut que plus tard, lorsque le peuple se rendit compte que le Schah ne s'apprêtait point à réaliser ses promesses, que le mouvement révolutionnaire prit de l'ampleur et encouragea les libéraux à demander une constitution et un Parlement.

La meilleure preuve en est, qu'on retrouve à plusieurs reprises, dans l'ordonnance de la convocation de l'Assemblée et dans le discours royal d'inauguration, les mots de « justice » et de « gardien des droits du peuple persan ».

« ...jour sacré, dit le Schah dans son discours d'inauguration, jour de fête solennelle que ce-
« lui où j'ai la joie d'ouvrir la première Assemblée

« nationale persane, Assemblée destinée à maintenir l'accord le plus complet entre le gouvernement et la nation et à consolider les liens qui les unissent, Assemblée qui est le reflet des désirs et de l'opinion de tous les habitants du pays, Assemblée qui doit se faire *gardienne toute puissance de notre justice et tutrice des intérêts de la Nation...* ».

Par conséquent, c'était bien contre les abus de l'administration qu'on se soulevait. Rien donc de surprenant à ce que cet état d'esprit eut inspiré nos constituants et les eut incités à ériger la justice en pouvoir distinct et indépendant.

III. — *La portée du principe en ce qui concerne l'indépendance de l'autorité judiciaire* : La constitution persane reconnaît donc incontestablement l'indépendance du pouvoir judiciaire. Que veut dire cette indépendance ? Quelles sont ses conséquences pratiques ? Pour certains auteurs la question de l'indépendance des juges, comme conséquence nécessaire du principe de la séparation des pouvoirs, présente un intérêt purement théorique. Que pourrait-on gagner sur le terrain pratique disent les partisans de cette doctrine, en élevant la justice au rang d'un pouvoir distinct et indépendant ? Invoque-t-on cette indépendance comme sauvegarde des plaideurs ? Elle est assurée. Si le pouvoir exécutif devait dicter aux magistrats leurs sen-

tences, il les ferait sortir de leur rôle, mais en quoi cela peut-il s'opposer à ce que la justice soit considérée comme une branche de l'exécutif ?

Pour d'autres publicistes, au contraire, l'indépendance du pouvoir judiciaire est grosse de conséquences car, suivant qu'on se prononce pour ou contre, la justice administrative se trouve de ce fait condamnée ou justifiée.

D'autres enfin opposent le principe de la séparation des pouvoirs à celui de l'unité judiciaire. Pour eux, si le pouvoir judiciaire est indépendant de l'exécutif, il lui est interdit de connaître des litiges qui intéressent l'administration.

Quoi qu'il en soit c'est dans le sens du plein exercice de leurs attributions normales que la constitution persane formule le principe de l'indépendance des juges. Il en résulte que la conception persane, loin d'opposer le principe de l'unité judiciaire à celui de la séparation des pouvoirs, considère tout au contraire la première de ces règles comme la conséquence immédiate et nécessaire de l'autre. Ainsi l'administration de la justice, tout en étant séparée de l'exécutif, conserve toute son unité. Toutes les fois qu'une loi ou une règle de droit peut donner lieu à un litige, celui-ci doit être porté suivant les principes constitutionnels devant la justice ordinaire, qu'il s'agisse d'un rapport de droit entre particuliers ou entre ceux-ci et l'administration.

Comment est assurée l'indépendance des juges ? Nous avons vu précédemment que le principe

de la séparation des pouvoirs a été invoqué en France pour établir l'élection des juges. Devant l'Assemblée constituante (mai 1790) on tenait ce raisonnement (1) que le pouvoir judiciaire étant l'une des manifestations immédiates de la souveraineté nationale, il devait être conféré directement, comme pour les autres manifestations, par la nation elle-même. Chez nous on n'y a pas pensé une seconde. L'indépendance des juges est assurée par leur inamovibilité. Art. 81 : « Aucun juge ne peut être privé de sa place ni suspendu de ses fonctions que par un jugement ou de son consentement ». Sans doute leur avancement dépend encore du pouvoir exécutif et leur indépendance se trouve de ce fait vivement compromise. Néanmoins, il y a été remédié en partie par la création d'un tribunal disciplinaire permanent, composé de doyens des plus hauts magistrats d'après l'ordre d'ancienneté, et qui est chargé, en dehors des attributions disciplinaires, de dresser, après examen des dossiers de service, le tableau d'avancement des magistrats.

Ainsi l'indépendance des juges est assurée, d'abord par l'inamovibilité. Elle l'est aussi et surtout par l'existence d'une Cour de Cassation unique, placée à la tête des tribunaux judiciaires, qui a pour rôle de décider souverainement des questions de droit, ce qui lui permet de garantir l'unité de la jurisprudence pour l'ensemble de notre territoire (art. 75 du Supplément aux lois constitutionnelles).

(1) P. 543, Esmein, T. I.

La Constituante, soucieuse de déterminer la place qu'elle entend donner à la justice dans l'ensemble des pouvoirs publics, a employé dans l'art. 71 des termes qui peuvent prêter à équivoque : « La Cour suprême de Justice » ou « La Haute Cour de Justice » et « les tribunaux sont les juges naturels... ». Certains publicistes se sont demandé quel est le sens qu'il faut attribuer ici à la « Haute Cour de Justice » (1). S'agit-il de la Haute Cour que connaissent certains Pays comme la France, dont le rôle est de juger le Chef de l'Etat et les Ministres ? Assurément non, répond M. Adl, l'éminent jurisconsulte persan, parce que cette Cour serait alors un tribunal d'exception, tandis que l'art. 71 dit : « la Haute Cour de Justice et les Tribunaux sont les juges naturels de toute contestation... ». A notre sens, la Constituante entend par « Haute-Cour » la cour de cassation et cela malgré l'appellation qu'elle réserve à ce Tribunal dans l'art. 75 : « Divan-é-Tamize ». Les termes « Divan-é-Edalat-é-Ozma », employés dans l'art. 71, qu'il faut plutôt traduire par la « Cour Suprême de justice », montrent une fois de plus la préoccupation de la Constituante de répondre à l'état d'esprit général qui réclamait, dès le début de la Révolution un « Edalatkhaneh », « Cour de Justice ». C'est pour montrer qu'il n'y aura aucun pouvoir au-dessus de cette Cour, c'est

(1) Adl. Droit constitutionnel, p. 364 (« Hoghough-é-As-sassi, 1328, Téhéran).

pour insister sur l'indépendance de l'autorité judiciaire que la Constituante la qualifie de « Suprême ».

Cette Cour, qui ne relève que d'elle-même et à laquelle ressortent tous les Tribunaux, représente l'unité de la Justice et par conséquent son indépendance.

Maintenant que nous connaissons le sens exact du principe de la séparation des pouvoirs, revenons à l'art. 74 : « Nul tribunal ne peut être créé qu'en vertu d'une loi ». Etant donné que la Constitution a déjà posé auparavant le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, et cela dans le sens du plein exercice de ses attributions normales, l'art. 74, même s'il n'était pas inscrit dans le chapitre qui traite du « Pouvoir judiciaire », ne pourrait embrasser que les tribunaux relevant du contrôle suprême de la Cour de Cassation.

En résumé, ni l'esprit, ni la lettre de la Constitution persane ne soustraient à la compétence judiciaire le jugement du contentieux administratif.

CHAPITRE II

LA SÉPARATION DE L'EXÉCUTIF ET DU JUDICIAIRE SOUS L'ANCIEN RÉGIME

En Perse, comme partout ailleurs, la première notion qui se fait jour sur l'autorité royale est qu'elle est souveraine et impartageable. Concentrant entre ses mains tous les pouvoirs d'Etat, le Roi est le seul législateur, le seul juge suprême et enfin le seul chef du pouvoir exécutif. Il ne partage avec personne son pouvoir suprême et toute autorité qu'il n'exerce pas en personne émane nécessairement de lui. Il n'a point d'associé dans sa charge.

Sous la domination arabe, le « Khalifa » (Calife) succède au roi et hérite de tous ses pouvoirs. Celui-ci exerce sur les musulmans une souveraineté générale. Il joint à l'autorité spirituelle, une autorité temporelle illimitée. Les Croyants lui doivent obéissance « ouvertement et secrètement » (1). Nul autre que lui n'a de pouvoir sur les Musulmans,

(1) « L'Islam et les bases du pouvoir », Ali Abdurrazizq (Revue des études islamiques, année 1933, Cahier 3, p. 359).

si ce n'est une autorité émanant de la dignité califale. Par conséquent, tous ceux qui exercent une autorité quelconque sur les Musulmans sont les mandataires du calife. « Elle (la dignité califale) « est donc, rapporte Ali Abdurraziq, en quelque « sorte le guide souverain, le fondement universel. « Toutes les charges dérivent d'elle et y sont incluses en raison de la généralité de la compétence de la fonction califale et des pleins pouvoirs qu'elle détient pour administrer les affaires de la Communauté, tant spirituelles que temporelles... ».

Pourtant les auteurs musulmans considèrent le Khalifa comme limité dans ses pouvoirs par la loi de « Chare » et c'est en raison de cela qu'ils font une distinction entre la dignité califale et la royauté. « La royauté naturelle consiste à diriger la communauté selon les passions et les caprices du monarque. L'institution califale consiste à la diriger « selon les vues de la loi du « Chare » ... » (1).

L'institution califale ne dura que jusqu'à la fin de la mission d'Ali après laquelle elle évolua vers la royauté. Mais auparavant déjà, à la mort du prophète, les musulmans n'ayant pu se mettre d'accord sur la personne de son successeur, cette divergence les avait séparés en plusieurs sectes dont les deux

(1) Ouvrage précité, p. 361.

principales furent la secte « Chiite » et la secte « sunnite ».

Le Chiisme consistait, au point de vue de principe, à opposer la succession légitime dans la branche unique issue du prophète à l'élection du Calife par le suffrage des Croyants.

En Perse le chiisme l'emporta sur le sunnisme. Dans la secte Chiite, l'autorité de l'Imam (Imamat et Khalifat sont à peu près synonymes) était de droit divin. Tandis que pour les auteurs sunnites, ou du moins pour certains d'entre eux le Calife détenait ses pouvoirs de la nation (1).

L'Imam était donc pour les Chiïtes la source de toute autorité, tant spirituelle que temporelle. Aucune des attributions de cette souveraineté universelle ne pouvait être exercée que par autorisation ou délégation de l'Imam. Parmi ces attributions, il y a lieu de citer la magistrature qui constituait la fonction la plus élevée dans la communauté musulmane. Cette fonction était exercée du vivant d'Ali, notre premier Imam, par lui-même dans le siège de l'Imamat et par ses délégués dans les provinces islamiques (2). Les délégués de l'Imam étaient tantôt les gouverneurs des provinces eux-mêmes, tantôt des magistrats spéciaux placés à côté d'eux. Cette

(1) Cette théorie a été mise en lumière par Ali Abdur-râziq dans l'ouvrage précité, p. 365.

(2) Voir à ce sujet la thèse de M. Matine Daftary « La suppression des Capitulations en Perse ». Paris 1930, p. 108 et suiv.

pratique venant d'Imam et par conséquent étant d'inspiration divine, rentrait pour les Chiïtes dans l'une des quatre sources de droit qu'était le sonnat et dont le respect était obligatoire pour tous les croyants. Elle a été interprétée de la façon suivante : la délégation de l'Imam pouvait être individuelle « Nasbé-Khass » ou générale « Nasbé-Am ». La première consistait dans la nomination par l'Imam d'un certain juge pour un certain ressort, la seconde autorisait l'exercice de la fonction de juge pour quiconque réunissait certaines conditions de foi, de moralité et de connaissances techniques.

Cette théorie, appuyée par d'autres traditions Chiïtes, a été admise par toutes les autorités de la secte. Ainsi, si du vivant de l'Imam, la magistrature pouvait être exercée par délégation générale, elle pouvait l'être à plus forte raison en son absence.

Voilà de quel moyen l'autorité religieuse a revendiqué et exercé en fait sur les Chiïtes, le pouvoir juridictionnel.

Le Chiïsme atteignit son apogée au cours des 16^e et 17^e siècles, sous le règne des Safavides. Ces derniers exploitèrent la divergence de dogme qui séparait les chiïtes des sunnites, pour reconstituer notre unité nationale : c'est pour se distinguer du reste de la communauté musulmane que les Persans, réunis sous l'égide de ces souverains chiïtes se sont étroitement groupés autour du chiïsme et ont opposé une vive résistance aux prétentions du calife ottoman,

Les Safavides donnaient à leur trône une base sacrée en faisant remonter leur origine jusqu'au prophète, par sa fille Fatemeh, femme de l'Amir-ol-Moménine Ali. Ils communiquaient ainsi à leur dynastie la vénération due aux descendants du compagnon de Mohammad.

Le clergé, véritable trait d'union entre le peuple et ses souverains, qui avait, par surcroît aidé ces derniers à récupérer l'indépendance de la couronne persane, se tailla, dans l'exercice des attributions de la souveraineté, la part qui revenait au pouvoir judiciaire. Les Schahs ayant besoin du clergé pour justifier leur souveraineté à l'intérieur et à l'extérieur, lui laissèrent l'exercice de cette fonction d'Etat, mais ils cherchèrent à la réglementer et à la subordonner au pouvoir royal. C'est ainsi qu'ils placèrent à la tête de ce corps judiciaire composé de Modjtéhèdes (théologiens-légistes), un Sadros-Sodour, qui en était le chef suprême, quelque chose comme le Souverain pontife du chiisme (1). Il y avait également dans chaque ville un haut magistrat nommé par le souverain « Cheikh-ol-Eslam, qui présidait le corps judiciaire de la ville. Faut-il encore ajouter que ces magistrats n'étaient pas simplement des fonctionnaires publics appliquant la législation royale. Ils appliquaient la loi de

(1) Constitution persane Back de Surany, p. 117 et suiv. Voir également Curzon « Persia and the persian question », V. I, p. 452 et 455.

« Chare » dont ils s'étaient attribué le monopole d'interprétation. Ils avaient fait ainsi de la magistrature qu'ils exerçaient, un pouvoir distinct et indépendant. Quoi qu'il en fut, Nadir-Schah (1736-1747) redoutant cette puissance rivale qui, par son animosité pouvait réduire à rien le pouvoir civil, se résolut à supprimer l'institution de Sadros-Sodour. Depuis, les Modjtéhèdes ne relevèrent d'aucune autorité officielle. Le titre n'en pouvait être acquis qu'après de longues études sur la loi coranique, constatées par un « Idjazé » (diplôme), lequel était conféré par l'autorité religieuse elle-même.

Lorsque les Kadjars remplacèrent les Safavides, comme ils n'avaient, pour justifier leur domination les mêmes raisons de famille, le clergé, qui n'avait jamais cessé de dresser devant les Schahs son « irréductible autorité », accentua son opposition. Les Kadjars cherchèrent à s'allier au clergé en créant des liens de parenté entre eux et les grands chefs religieux. Cela ne changea pas beaucoup l'état de choses existant. Le clergé maintenait impérieusement son influence. Une lutte sévère s'engagea entre les Schahs et le Clergé dont le premier mouvement fut déclenché par le Grand Chancelier Mirza Taghi Khan Amir Kabir qui fit arrêter le Cheikh-ol-Eslam de Tabriz et abolit le droit d'asile.

Le Schah Nesser-ed-Din pour détruire l'influence des Modjtéhèdes commença par organiser le pouvoir judiciaire. Il promulgua en 1279 une or-

donnance portant organisation de la « Cour Suprême de Justice », « Divan-é-Adlieh-Azam ».

Cette ordonnance comporte une partie préliminaire et deux chapitres. Le premier chapitre délimite la frontière entre la justice et les autres organes du pouvoir central et le second détermine l'attitude du pouvoir judiciaire vis-à-vis des Gouverneurs. Pour comprendre cette distinction il faut se rappeler que les Gouverneurs, à l'époque dont nous parlons, étant les délégués du souverain dans leur circonscription, exerçaient en son nom tous les attributs de la souveraineté, entre autres, la justice, et cela, bien entendu, dans la mesure où l'autorité religieuse le tolérait.

Dans la partie préliminaire de son ordonnance, le Schah, après avoir marqué sa volonté de faire régner la justice sur toute l'étendue du territoire de son royaume, édicte que les jugements rendus par la Cour de Justice ont la force des ordonnances royales et s'imposent sans exception à tout le monde, depuis les plus hauts fonctionnaires jusqu'au dernier des sujets. Il indique, d'autre part, que le rôle de la Cour étant de faire régner la Justice, son pouvoir ne doit point connaître de bornes : « Les limites que nous lui assignons ont pour but de prévenir des conflits possibles entre elle et les autres autorités ».

En ce qui concerne le champ d'activité du pouvoir judiciaire, la formule est la suivante : la compétence de la Cour s'impose dès qu'il y a contesta-

tion. Quiconque se plaint d'une lésion de droit peut saisir la Cour, que son droit ait été lésé par un particulier ou un fonctionnaire, Personne ne doit l'en empêcher.

D'autre part, la justice doit jouir de la plénitude d'exercice de ses attributions. Quiconque est convoqué par la justice doit se présenter à sa barre. Qu'on ne conteste point la compétence de la Cour sous prétexte qu'on appartient à une administration d'Etat : le juge passe là où il y a conflit.

Le Schah tenait tellement à l'unité et à l'universalité du pouvoir judiciaire qu'il ne dispensait même pas son premier ministre de répondre aux convocations de la Cour. Dans une lettre d'instruction qu'il lui adressait en 1299, il disait notamment : « La justice n'est vraiment comme telle que si elle est puissante. Elle ne l'est pas si elle ne peut pas faire venir à sa barre quiconque est l'objet d'une plainte ». Il ajoutait plus loin que « personne
« ne peut passer outre aux injonctions de la Cour,
« pas même vous.... Si vous êtes convoqué, vous ne
« devez pas vous faire faute de vous présenter... ».

Par ailleurs délimitant les frontières de la Cour de Téhéran où le Gouverneur de cette ville conservait parallèlement avec la Cour son pouvoir de juridiction, il disait : « C'est au plaideur de choisir entre eux, s'il s'agit de procès entre particuliers. S'agit-il au contraire d'un recours visant les Administrateurs ou le gouverneur lui-même, alors la Cour seule est compétente pour statuer ».

Nasser-ed-Din, monarque autocrate, ne se proposait pas sans nul doute de faire du pouvoir judiciaire une autorité indépendante et cela dans le sens que nous entendons aujourd'hui. Tout au contraire ; il organisait le pouvoir judiciaire pour le retirer à l'autorité religieuse. C'est ce qui ressort d'ailleurs de la proclamation de l'an 1303 :

« Du moment que Dieu a doué notre nature bénie des attributs de justice.... et a confié à notre *toute suffisante garde* la vie et les biens des sujets de l'Empire divinement gardé de l'Iran... » (1).

D'autre part son organisation encourt de multiples reproches ; il n'empêche qu'en ce qui concerne la séparation des fonctions et la délimitation de la compétence judiciaire, sa réglementation procède de la logique. Toutefois, ces tentatives de réforme ne réussissent guère. Malgré la grande publicité qui leur fut donnée le Schah ne parvint ni à briser la résistance du clergé ni à passer outre aux remontrances de ses gouverneurs. En fait, les magistrats religieux conservèrent et exercèrent leur pouvoir de juridiction, tandis que les gouverneurs s'évertuaient à créer des litiges entre leurs administrés pour les appeler à leur barre et dévaliser, sous prétexte de rendre justice, et le demandeur et le défendeur.

(1) « Persia and the persian question », ouvrage précité, V. I, p. 60 et suiv.

En résumé, en Perse, le pouvoir judiciaire reconnu sous les Safavides à un corps de magistrats ecclésiastiques hiérarchisés, pouvoir exercé en fait par les mêmes magistrats sous les Kadjars, est resté toujours distinct et indépendant. Ce n'est que sur la fin du règne de ces derniers, que les gouverneurs s'y mêlèrent et commirent les abus qui donnèrent naissance au mouvement révolutionnaire.

CHAPITRE III

ÉCHEC AU PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

Quoi qu'il en soit, le principe si sagement posé par le pouvoir constituant n'a pas été respecté par les pouvoirs constitués. L'exécutif n'a pas attendu plus de 3 ans pour dépasser les limites que lui assignait la Constitution. Un décret du 6 Chaval 1328, pris en Conseil des Ministres, interdit aux Tribunaux de recevoir les demandes concernant le domaine privé de l'Etat. Une circulaire du 21 Safar 1332 du Ministre de la Justice confirme les dispositions du décret précité en ajoutant que les contestations relatives à la propriété privée de l'Etat doivent être portées devant l'administration des finances.

Les tribunaux judiciaires ne respectèrent point cette interdiction et continuèrent à recevoir et à juger les actions dirigées contre le domaine privé. C'est la raison pour laquelle, quelques années plus tard, intervint une disposition législative qui déterminait l'étendue du pouvoir des tribunaux à l'égard

des procès intéressant l'administration. Nous faisons allusion à la loi des 19 et 24 Ordibehecht 1307, dont nous étudierons les dispositions par la suite. Cette loi enleva au pouvoir judiciaire une partie de ses attributions. Une telle disposition n'apparaît-elle pas comme contraire à nos principes constitutionnels ? C'est ce que nous allons maintenant examiner.

LA VALEUR JURIDIQUE DE LA LOI DE 1307

La Perse est un pays de constitution écrite. Cela veut dire :

1° Que les lois constitutionnelles sont faites par un organe spécial distinct du pouvoir législatif ordinaire ;

2° Que les lois constitutionnelles sont supérieures aux dispositions législatives ordinaires.

Il s'ensuit qu'une loi ordinaire ne peut jamais déroger à une disposition fondamentale. Or, nous avons vu précédemment que la constitution persane proclame et consacre le principe de la séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, et attribue à ce dernier la plénitude d'exercice de ses attributions normales.

La loi de 1307 déroge à ce principe et encourt par conséquent le reproche d'inconstitutionnalité.

OPINION PRÉTENDANT QUE LA LOI DE 1307
N'EST PAS INCONSTITUTIONNELLE :

Cependant on a dit que le législateur ordinaire, en votant la loi de 1307, n'a pas dépassé ses pouvoirs. Les textes constitutionnels eux-mêmes, prétendent les partisans de cette thèse, ont reconnu à la Chambre des représentants le pouvoir d'interpréter les lois. En effet, le dernier alinéa du paragraphe 1^{er} de l'article 27 dispose : « l'interprétation des lois par voie d'autorité appartient exclusivement à la Chambre des députés ». Or, disent-ils, l'interprétation peut se faire implicitement ou explicitement. Le législateur ordinaire, en votant telle disposition dont la conformité avec les textes constitutionnels prêterait à nos yeux à discussion, interprète en réalité ces textes dont le sens était douteux. Ainsi, si la loi de 1307 restreint dans une certaine mesure la compétence des tribunaux judiciaires, cela veut dire que l'indépendance reconnue aux tribunaux par les textes constitutionnels ne va pas jusqu'à comprendre la connaissance du contentieux administratif. Par conséquent, ce texte n'est qu'une interprétation restrictive du principe de la séparation des pouvoirs et l'interprétation est de la compétence de la Chambre.

Ce raisonnement est erroné : interpréter, c'est rendre clair, c'est choisir entre deux solutions possibles. D'où il résulte que :

1° L'interprétation ne se conçoit pas quand le texte est clair.

2° Substituer à deux solutions possibles quelque chose qui serait foncièrement étranger à l'une et à l'autre, n'est pas interpréter.

Par conséquent le législatif dépasse ses pouvoirs quand il modifie substantiellement sous prétexte d'interprétation, les textes constitutionnels. Une constitution qui autoriserait le pouvoir législatif ordinaire à passer outre aux principes fondamentaux, serait vaine et inexistante. En effet, à quoi bon établir des règles constitutionnelles si l'on autorise le législateur ordinaire à les modifier à son gré.

Si l'on souscrit à cette opinion, on sera obligé de reconnaître qu'en Perse la modification d'une loi constitutionnelle est plus facile que le vote d'une mesure législative ordinaire. Au nombre des conditions de forme que doit réunir une loi pour être reconnue comme telle, figure le principe du vote par les deux Chambres. Ainsi une loi ordinaire, pour revêtir le caractère d'une règle obligatoire, doit être approuvée successivement par la Chambre et le Sénat, alors qu'une modification constitutionnelle n'exigerait que la seule approbation de la Chambre?

De ce qui précède, il résulte donc que la loi de 1307 est entachée d'inconstitutionnalité. Mais nos tribunaux judiciaires ne se reconnaissent pas le droit d'examiner l'inconstitutionnalité des lois. Ils se sont inclinés devant la loi de 1307 et se sont dé-

clarés incompetents toutes les fois qu'ils ont été saisis d'une action dont la connaissance leur a été enlevée par ladite loi (Cour de Cassation 2190-5980 Aban 1308).

TITRE II

CRÉATION D'UN NOUVEL ORDRE DE JURIDICTION

Le principe de la séparation des pouvoirs, tel qu'il est entendu par la constitution persane, condamne l'existence d'une juridiction formée en dehors des cadres du pouvoir judiciaire. Mais ce principe, nous venons de le voir, n'a pas été respecté par la loi de 1307 qui enlève à la compétence des tribunaux ordinaires, la connaissance d'une certaine catégorie de litiges.

CHAPITRE PREMIER

RAISONS D'ÊTRE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE PERSANE

Quelles sont les raisons qui militent en faveur de cette restriction de la compétence judiciaire ?

1° Nécessité de connaissances spéciales. —
L'incompétence des tribunaux judiciaires à l'égard

des procès administratifs provient-elle de la nature même de ces litiges dont la solution exige des connaissances spéciales ?

— Non, car cela n'implique pas nécessairement la création d'un organe juridictionnel échappant au contrôle suprême de la Cour de Cassation. On pourrait facilement concilier la nécessité de connaissances spéciales avec le principe de l'unité de juridiction, en créant au sein de l'autorité judiciaire un tribunal spécial, formé de magistrats présentant des garanties spéciales de compétence.

2° Subordonner l'administration à la justice serait entraver la marche et le fonctionnement des services publics. — Cette objection serait fondée si les partisans de l'unité de juridiction réclamaient pour les tribunaux judiciaires, le droit d'adresser des injonctions à l'administration ou de substituer aux décisions administratives annulées celles qu'ils jugeraient conformes à la loi. Mais tout ce qu'on réclame pour l'autorité judiciaire c'est la faculté de ne pas tenir compte des actes entachés d'illégalité. L'Administration accomplit-elle ses fonctions conformément aux lois ou non ? — Dans l'affirmative que pourrait-elle avoir à redouter du contrôle judiciaire ? Il y a un proverbe persan qui dit : « Que craint-il du contrôle celui dont les comptes sont en règle ». Au surplus, les partisans de la juridiction administrative admettent le contrôle de l'administration à condition qu'il soit exercé par une

juridiction spéciale. Si ce contrôle attribué à une juridiction spéciale s'exerce dans les conditions d'impartialité voulue, l'administration n'en sera pas moins soumise à la Justice. Si, au contraire, la juridiction spéciale contrôle l'administration dans la mesure où celle-ci veut bien s'y soumettre, son contrôle ne sera pas suffisant pour imposer à l'administration le respect des droits individuels.

3° Les juges administratifs se montrent plus sévères à l'égard de l'administration et par conséquent assurent mieux le respect des droits. — Si cette argumentation se justifiait, la précédente s'écroulerait. La justice ne se montrerait plus favorable à l'administration que par crainte d'empiéter sur le domaine de celle-ci et d'entraver le fonctionnement régulier des rouages administratifs. D'ailleurs, une bonne justice est celle qui observe une parfaite impartialité. Si elle penchait d'un côté ou de l'autre, elle sortirait de son rôle.

Les solutions de la loi persane ne se justifient point par des raisons d'ordre juridique.

Quelle est donc la véritable raison d'être de notre justice administrative ? Nous avons vu précédemment que le décret du 6 Chaval 1328, intervenant trois ans après l'entrée en vigueur de la constitution persane, interdisait aux tribunaux de recevoir les demandes formulées contre le domaine privé de l'Etat et les invitait à se déclarer incompétents toutes les fois qu'ils se trouveraient saisis d'un

tel recours. Ce décret attribuait d'autre part le jugement de ce contentieux spécial à l'Administration des Finances. Ce qui doit nous étonner c'est que la connaissance de ces litiges est attribuée aux tribunaux judiciaires même dans les pays où il existe une juridiction administrative fortement organisée. Le décret de 1328 se proposait donc d'entourer d'une chaîne protectrice le patrimoine de l'Etat qui ne pouvait se défendre contre les attaques nombreuses dont il était l'objet.

Pourquoi le patrimoine de l'Etat n'était-il pas suffisamment protégé ? Pour deux raisons : méfiance des juges à l'égard du domaine de l'Etat, — méfiance qui provenait elle-même de la prédominance de l'esprit religieux au sein de l'organisation judiciaire, — et difficulté de preuve.

1° *La prédominance de l'esprit religieux au sein des tribunaux judiciaires.* — L'autorité religieuse a joué un rôle prépondérant dans le mouvement constitutionnel persan. C'est l'appui des chefs spirituels qui a encouragé le peuple à tenir tête au Schah et à lui arracher, en fin de compte, la charte constitutionnelle du 5 août 1906.

Lorsque le régime constitutionnel triompha, l'autorité religieuse revendiqua et obtint l'exercice du pouvoir judiciaire dont elle se considérait de tout temps comme le dépositaire naturel. Du reste, le droit et la religion se confondant à cette époque, les seuls juristes persans étaient ceux qui avaient fait

des études religieuses. Le recrutement des magistrats au sein du corps des Mollahs-é-Modjetehedes (théologiens-légistes) s'imposait donc comme l'unique moyen de pourvoir les tribunaux d'un personnel présentant les conditions de compétence et de connaissances voulues. C'est ainsi que l'autorité religieuse obtint, en quelque sorte, le monopole de la juridiction. Rien donc d'anormal à ce qu'il régnât au sein de cette organisation à tendances religieuses, un esprit de méfiance marquée à l'égard de l'Etat. L'autorité religieuse considérant le souverain autocrate comme un usurpateur, ne pouvait lui reconnaître la propriété de ses biens.

Une fois le régime constitutionnel établi, l'Etat succède au monarque usurpateur dans la propriété de ses biens. Les tribunaux judiciaires imbus de l'esprit religieux, sont assez mal disposés à l'égard de l'Etat et se montrent sceptiques quant à la provenance des biens composant son patrimoine.

2° *Insuffisance de législation en matière de preuve* : Sous l'ancien régime, la Perse ne connaissait, en matière de preuve, d'autre législation que celle élaborée par le droit chiite. Or, telle qu'elle se pratiquait, l'administration des preuves était insuffisante pour garantir le droit de propriété. D'ailleurs, le droit musulman admet difficilement la preuve littérale et peut-être même au début ne l'admettait-il point. Cependant le droit coutumier a peu à peu introduit le système de preuves par écrit, tant

par actes sous seings-privés que par actes passés devant notaire. Le notariat, considéré comme une dépendance du pouvoir judiciaire, était exercé par les Mollahs, chefs religieux d'importance secondaire qui présidaient, chacun dans son quartier, les prières publiques.

Ces notaires religieux tenaient des registres où ils inscrivait les actes juridiques qu'ils légalisaient en y apposant leur cachet. Néanmoins, le défaut de contrôle et le système défectueux de la tenue des registres donnant libre cours à la fraude, la force probante de ces actes s'en trouvait singulièrement diminuée.

D'autre part, le droit musulman n'admet ni la prescription acquisitive, ni l'extinctive. Par conséquent l'administration de preuve était loin de répondre aux exigences de la nouvelle forme de la société.

L'Etat était encore plus embarrassé que les particuliers pour faire la preuve de son droit de propriétaire. Le domaine de l'Etat, nous venons de le voir, représente le patrimoine du monarque sous l'ancien régime. Celui-ci ne risquant pas d'être inquiété dans la possession de son patrimoine, n'avait jamais pensé à se constituer des titres de propriété. L'Etat n'avait donc d'autres titres que les listes, dressées sous l'ancien régime, des propriétés faisant partie du domaine de la couronne, ce qui faisait que les magistrats méfiant à l'égard du patrimoine de l'Etat dont la provenance était pour eux suspecte,

inclinaient leurs sentences vers des solutions systématiquement défavorables à l'Etat.

Ainsi, dans l'impossibilité où se trouvait l'administration de sauvegarder le patrimoine de l'Etat, elle pensa à enlever à la compétence judiciaire la solution des contestations qui s'élevaient à l'occasion de ses biens. Il est vrai qu'aujourd'hui l'incompétence des tribunaux judiciaires à l'égard des procès intéressant l'administration ne s'arrête pas au contentieux du domaine. Depuis la loi de 1307 la répartition des compétences est dominée par la distinction entre les actes d'autorité et de gestion ; il n'empêche qu'à la base de la restriction de la compétence judiciaire, il y a le souci de sauvegarder le patrimoine de l'Etat.

La meilleure preuve en est que la loi du 12 Aban 1309 transfère aux tribunaux administratifs la connaissance des litiges relatifs au domaine, même s'ils sont soulevés par les actes de gestion, alors que jusque là c'était les tribunaux judiciaires qui les jugeaient.

En résumé, la véritable raison d'être de la juridiction administrative persane doit être recherchée dans des considérations tenant aux circonstances et au milieu. Les raisons d'ordre juridique ne peuvent pas expliquer les solutions bizarres de notre législation en cette matière.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DE L'ORGANISATION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE PERSANE

Les partisans de la juridiction administrative invoquent le principe de la séparation des fonctions pour interdire aux juges de connaître des actes de l'administration et de s'immiscer dans les affaires administratives de quelque manière que ce soit. Ils en arrivent ainsi à soustraire à la compétence judiciaire la connaissance du contentieux administratif. L'autorité judiciaire ordinaire étant ainsi exclue, il ne reste qu'à choisir entre deux solutions : ou bien confier à l'administration active elle-même le soin de régler les litiges soulevés à l'occasion de l'exécution des services publics, ou bien charger des tribunaux spéciaux de statuer à leur égard.

Mais si le principe de la séparation des fonctions est réciproque, l'administration ne doit pouvoir juger pas plus que la justice ne doit pouvoir administrer. D'autre part, si l'administration se juge elle-même, les individus ne disposeront d'aucun moyen efficace pour faire respecter leurs droits. On

incline donc vers la deuxième solution, c'est-à-dire celle qui confie le jugement du contentieux administratif à des organes spéciaux. Mais, même dans ce dernier cas faudrait-il encore pousser la séparation des fonctions administratives à l'extrême pour obtenir une organisation foncièrement indépendante, de telle sorte qu'elle n'eut aucune attache, pas plus avec l'administration active qu'avec l'administration délibérante.

Telle n'est pas cependant l'opinion de ceux qui se prononcent en faveur de l'existence distincte de la juridiction administrative, car elle perdrait alors sa raison d'être. Ils réclament une juridiction spéciale, plus ou moins rattachée à l'administration, pour vaincre la résistance de celle-ci et la faire consentir à se laisser mener devant le juge. Si la justice administrative se détachait entièrement de l'administration et obtenait sa pleine indépendance, l'administration s'en méfierait autant qu'elle se méfie de la justice ordinaire. L'opinion qui condamne l'immovibilité des juges administratifs, tire son argumentation des mêmes considérations.

En Perse, jusqu'aujourd'hui, aucune tentative n'a été faite en doctrine, pour justifier la raison d'être et la base d'organisation de la juridiction administrative. Et même l'exposé des motifs de la loi de 1307 qui reste à la base de notre justice administrative actuelle, ne tente aucune justification. Il se borne à dire que « la loi n'ayant donné aucune solution relativement au jugement des différends

qui s'élèvent entre l'Etat et les particuliers, le silence de la loi a créé des difficultés auxquelles le gouvernement a pensé remédier par le projet que voici... »

En pratique, notre justice administrative a passé par trois périodes distinctes — le critérium de leur distinction résidant dans le degré d'indépendance de l'organe juridictionnel — à savoir la période des administrateurs-juges, la période de la justice retenue et la période de la justice déléguée.

*Première Période : Les Administrateurs-Juges
ou la période du Ministre juge en premier
et en dernier ressort :*

Cette période commence avec le décret du 6 Chaval 1328 (1289 solaire) et prend fin avec la loi de 1333 (1294). Elle est donc d'une durée de 5 ans environ. Nous ne parlons pas de la courte période qui va de l'année 1325 (1286), date de la promulgation du « Supplément aux lois constitutionnelles » à l'année 1328, date du décret interdisant aux tribunaux judiciaires de recevoir et de juger les actions dirigées contre le domaine privé de l'Etat, car, pendant cette période, les tribunaux judiciaires pouvaient statuer sur tout recours contentieux quel qu'il fût. Mais, comme nous l'avons dit dans nos explications précédentes, les tribunaux judiciaires ne tinrent point compte de cette interdiction qu'ils consi-

déraient comme contraire à la loi. Ainsi, l'administration n'exerçait la justice que si le plaignant voulait bien s'en remettre à son jugement. Mais celui-ci y était en quelque sorte obligé, car l'Etat ne supportait pas d'exécuter les condamnations dont il était l'objet. C'est pourquoi les particuliers, pour obtenir satisfaction, s'en remettaient à la bonne volonté de l'administration.

Il en était ainsi jusqu'en 1307, date à laquelle une disposition législative intervint pour déterminer le domaine réciproque de l'administration et de la justice. Jusque-là, le Gouvernement en butte à des difficultés extérieures extrêmement graves, n'avait pas eu le loisir de porter son attention sur la situation intérieure qui était non moins grave et qui réclamait des solutions immédiates.

L'administration était donc juge dans sa propre cause. Elle jugeait et réglait les litiges administratifs de la même façon qu'elle assurait l'exécution des services publics, sans même observer, en matière contentieuse, de règles de procédure déterminées.

Jusqu'à la fin de cette période, l'administration juridictionnelle ne différait rien de l'administration active. Les fonctionnaires qui jugeaient étaient les mêmes que ceux qui administraient.

*Deuxième Période : La Justice retenue, ou plus
exactement la période du Ministre juge
du dernier ressort (1294-1309)*

A partir de l'année 1333 (1294 solaire), l'administration sépare dans son sein les deux fonctions active et juridictionnelle et confie cette dernière à un service de contentieux qu'elle revêt d'une apparence judiciaire. Voilà une première différence avec la période des administrateurs-juges où la confusion atteignait son apogée.

Une seconde innovation de la loi de 1333 est la création de la juridiction à deux degrés : si le plaignant n'obtient pas satisfaction avec le jugement de première instance, il peut en demander la revision. Cependant, la part que l'administration active prend dans le jugement du contentieux est d'une si grande importance qu'on est enclin à se demander si la seconde période se distingue réellement de la première. La confusion subsiste toujours surtout dans le tribunal de revision qui est présidé par le Ministre ou son secrétaire-général et c'est ce qui justifie l'appellation de ministre-juge du dernier ressort.

Quelle est la composition de ce service du contentieux ? Le Tribunal jugeant en première instance comprend un président, deux juges et un juge suppléant. La loi institue également près ce tribunal un ministère public. Mais ces magistrats administrateurs relèvent tous du Ministre des finances. D'autre part, le service du contentieux ne rend pas des

arrêts exécutoires en eux-mêmes : il prépare simplement des projets de jugements que le Ministre fait siens s'il les approuve. Si le Ministre ne s'approprie pas le rapport du service du contentieux, il en demande la revision. Celle-ci sera également ordonnée sur la demande de la partie perdante ou sur la demande du Ministère public. Par conséquent, le particulier qui n'a pas obtenu satisfaction du jugement rendu en première instance, ne saisit pas de lui-même le tribunal de revision. Il doit en faire la demande au Ministre des Finances. Mais le Ministre, suivant les termes de la loi, n'a pas à examiner le bien-fondé de la demande en revision : une fois saisi, il est tenu de l'ordonner.

Le tribunal de revision est présidé par le Ministre et comprend le Président et les deux membres siégeants du service du contentieux auxquels vient s'ajouter le membre suppléant. Ainsi, le service du contentieux comprend trois juges en première instance et cinq en revision. L'arrêt de ce Conseil de revision est exécutoire en lui-même. Il est même définitif. Ceci n'a rien d'étonnant puisqu'en réalité c'est le ministre lui-même qui statue.

En résumé, le particulier qui se plaint de l'administration n'a pas beaucoup gagné à ce changement. Sous l'apparence d'une juridiction quasi indépendante, c'est toujours le Ministre qui juge. Le rôle du service du contentieux se borne en réalité à éclairer le Ministre. Celui-ci impose toujours ses vues personnelles, puisqu'il peut ne pas accepter les

conclusions du service du Contentieux et en ordonner la revision, laquelle se déroule devant un tribunal présidé par lui-même.

Que juge-t-il ce service du contentieux ? Avec la loi de 1333 apparaît l'ébauche d'une juridiction administrative proprement dite. Jusque-là, l'administration réglait les litiges dont elle avait arbitrairement enlevé la connaissance aux tribunaux judiciaires. Le service du contentieux ne juge pas uniquement le contentieux du domaine. Aux termes de l'art. 30, il juge les recours que forment les particuliers contre les abus dont ils ont été l'objet de la part de l'administration ou de la part de ses fonctionnaires. Cette loi étend donc le domaine de la juridiction administrative. Mais, en réalité, la situation reste la même.

Avant la loi de 1333, les particuliers avaient toujours la possibilité de former un recours hiérarchique. C'est le même recours hiérarchique qui prend, sous l'empire de la nouvelle loi, la forme d'un recours contentieux. Par conséquent, les particuliers n'ont rien gagné du moment que le dernier mot reste toujours au Ministre.

Troisième Période : La Justice déléguée

La troisième période commence avec la loi du 13 aban 1309 qui régit l'organisation actuelle de notre juridiction administrative. Avec cette loi, le service du contentieux cède la place à une Cour de

Justice administrative qui statue dorénavant souverainement et indépendamment de l'administration active. Le Ministre est exclu de l'administration juridictionnelle. La Cour rend des arrêts exécutoires en eux-mêmes. La Présidence du conseil de revision est également enlevée au Ministre. L'organisation de cette juridiction se base sur le principe de la séparation des fonctions, en ce sens que les magistrats chargés d'apporter une solution aux litiges soustraits à la compétence judiciaire, n'exercent aucune autre fonction, ni dans l'administration active, ni dans l'administration délibérante.

Etudiée en elle-même, cette organisation serait à l'abri de tout reproche, si les magistrats qui la composent jouissaient, à l'instar des magistrats de l'ordre judiciaire, de l'inamovibilité et par conséquent présentaient des garanties suffisantes d'impartialité. Malheureusement, il n'en est pas ainsi. Les conseillers de la Cour du Contentieux sont des fonctionnaires recrutés pour la plupart au sein de l'administration active et restent donc, en principe, révocables. Néanmoins, il semble qu'on pourrait réclamer l'inamovibilité pour un certain nombre de conseillers qui se trouvent dans une situation spéciale.

Aux termes de l'art. 6 du règlement sur l'organisation de la Cour du Contentieux, les magistrats de l'ordre judiciaire appelés aux fonctions de conseiller ou de président de la nouvelle institution, bénéficieront de la totalité de leur traitement de

magistrat. Cet article a pour but de protéger les magistrats de l'ordre judiciaire contre une diminution de traitement s'ils venaient à accepter un poste dans la nouvelle organisation. Mais le traitement plus élevé n'est pas le seul et unique avantage des magistrats par rapport aux fonctionnaires. Ils jouissent également de l'inamovibilité. Nommés conseillers à la Cour du Contentieux, les magistrats détachés de l'ordre judiciaire, conserveront-ils les autres avantages de leurs fonctions de juges ? En d'autres termes, jouiront-ils toujours de l'inamovibilité ? A notre sens, il faut répondre par l'affirmative, car l'inamovibilité comme le traitement plus élevé, constitue pour eux un privilège qu'ils n'auraient pas abandonné sans contre-partie. Ainsi, pour que l'art. 6 pût porter ses fruits et tenter les magistrats à consentir à un changement de poste, il eût fallu que l'inamovibilité leur fût assurée dans leurs nouvelles fonctions, tout comme le maintien de leur traitement.

Mais même si l'inamovibilité de cette catégorie spéciale de nos conseillers était chose certaine, elle ne le serait que pour eux seulement. La Cour restera toujours dominée dans sa composition par l'administration active où se recrutent en général ses membres.

En résumé, les magistrats composant la juridiction administrative persane sont, en règle générale, amovibles, sauf les conseillers de la cour des Comptes qui jouissent d'une inamovibilité relative.

DEUXIÈME PARTIE

COMMENT EST DÉLIMITÉ LE DOMAINE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE PREMIER

LA RÉPARTITION CONSTITUTIONNELLE DES COMPÉTENCES

Le principe de la répartition des compétences est posé dans les art. 71 et 72 du « Supplément aux lois constitutionnelles ». D'après l'art. 71, « La Cour suprême de Justice et les tribunaux judiciaires sont les juges naturels des contestations ». Aux termes de l'art. 72, « les contestations relatives aux droits politiques sont également de la compétence des tribunaux judiciaires, sauf les exceptions établies par la loi ».

Par conséquent, la compétence judiciaire ne saurait subir de restriction que dans la mesure où elle s'étend à des contestations qui ont pour objet des

droits politiques. Encore faut-il que cette restriction intervienne sous la forme d'une disposition législative. Les auteurs constitutionnels de ces dispositions ont énoncé une idée sans se préoccuper des difficultés qu'il y aurait, en pratique, à établir une distinction entre les droits politiques et les autres droits. En principe, on pourrait dire que les droits politiques sont ceux qui mettent leurs titulaires en rapport avec l'organisation politique de l'Etat. Ils sont donnés aux citoyens à l'effet d'élire, appeler, être nommés et appelés aux charges de la puissance publique ; conférer et exercer le pouvoir attaché à ces charges.

Il faut encore ajouter que l'art. 72 de la constitution a en vue les droits politiques dont le citoyen jouit à titre personnel et non les droits politiques qu'il exerce comme délégué du pouvoir exécutif. Ainsi les droits politiques au sens de l'art. 72 sont l'ensemble des droits qui permettent de participer à l'exercice du pouvoir émanant de la nation.

Cette distinction entre les droits politiques et les autres droits pourra-t-elle nous aider à délimiter le domaine réciproque de l'administration et de la justice ? Il est d'abord certain que les rapports entre particuliers et l'administration impliquent tantôt des questions qui sont plus spécialement du domaine du droit privé, et tantôt des questions qui touchent au fonctionnement des pouvoirs publics. Par conséquent le contentieux administratif pourra

aussi bien concerner l'un que l'autre de ces deux ordres de question.

Les auteurs de la constitution persane ont attribué aux tribunaux judiciaires, par les deux articles que nous avons rapportés ci-dessus, la connaissance des litiges se rattachant au contentieux administratif. Ils ont même précisé qu'en ce qui concernait les contestations relatives aux droits autres que les droits politiques, la compétence judiciaire ne saurait subir aucune atteinte. Quant aux contestations relatives aux droits politiques, elles sont également de la compétence des tribunaux judiciaires, mais une loi ordinaire pourrait restreindre leur pouvoir en ce domaine.

C'est dans ce sens que l'Assemblée constituante, devenue Assemblée législative ordinaire après la fin de sa mission constituante, a appliqué le principe de la répartition des compétences.

Les lois sur l'organisation provinciale, œuvres du premier Medjless, confèrent dans certains cas, des attributions contentieuses à des organes autres que les tribunaux judiciaires.

Néanmoins, les cas soustraits à la compétence judiciaire sont, en général, ceux à l'égard desquels on ne peut pas préciser si l'autorité qui en connaît, statue en tant que tribunal ou comme autorité administrative.

L'art. 151 de la loi sur l'organisation provinciale énumère les attributions contentieuses du directoire de Valayat, mais quand on étudie de près

ces attributions, on voit qu'il s'agit en réalité de l'exercice d'un pouvoir hiérarchique sur les différents services publics provinciaux. Les administrés peuvent recourir au conseil provincial contre les actes du gouverneur, qui, à leur avis, renferment une violation de la loi (art. 89 de la loi sur les conseils provinciaux), tout comme ils peuvent saisir le directoire provincial contre les lenteurs administratives (art. 151 de la loi sur l'organisation provinciale) ; mais dans un cas comme dans l'autre, il s'agit d'un recours gracieux et non pas d'un recours contentieux.

Au contraire, quand il s'agit de la violation d'un droit, les particuliers peuvent actionner l'Etat devant les tribunaux ordinaires. Le paragraphe 6 de l'art. 146 qui énumère les attributions du gouverneur adjoint dispose : « Il doit assister aux débats se déroulant devant les tribunaux qui concernent les actions en indemnité dirigées contre l'Etat à raison des faits reprochés à ses fonctionnaires. »

De ce qui vient d'être dit, il résulte que les seules contestations dont la loi peut enlever la connaissance aux tribunaux judiciaires, sont celles qui concernent les droits politiques. Il en est ainsi du contentieux des élections dont la connaissance est attribuée au collège électoral et au Parlement lui-même lorsqu'il s'agit des élections législatives, et au Conseil provincial quand il s'agit des élections aux « Andjomans ».

Les contestations relatives aux contributions di-

rectes sont tranchées par une commission arbitrale mixte composée de l'arbitre du contribuable, du représentant de l'administration des finances et d'un super-arbitre désigné du consentement des deux parties. Si les deux parties n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le choix du super-arbitre, chacune d'entre elles nommera deux personnes parmi lesquelles le super-arbitre sera désigné par tirage au sort (art. 10 de la loi du 20 Dey 1304).

Enfin, en matière de service militaire, ce sont les conseils de milice qui statuent.

CHAPITRE II

EVOLUTION DU DOMAINE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

La Constitution persane, nous venons de le voir, s'est prononcée en faveur de la compétence plénière des tribunaux judiciaires, n'admettant de bornes à leur pouvoir que là où leur intervention pourrait entraver sérieusement l'exercice de la puissance publique. Mais cette répartition constitutionnelle des compétences n'a pas été respectée par le législateur ordinaire.

Une disposition législative de l'année 1307 est intervenue pour délimiter les frontières réciproques de la justice et de l'administration. Quoique modifiée par la loi du 13 Aban 1309, la loi de 1307 reste encore aujourd'hui à la base de notre législation en cette matière.

Le critère imaginé par cette loi pour distinguer le domaine de la justice et celui de l'administration, repose sur la distinction entre l'acte de gestion et l'acte d'autorité. La loi détermine d'ailleurs ce qu'elle entend par l'acte de gestion : « Les actes de gestion sont ceux que l'Etat accomplit au

point de vue juridique, exactement comme les particuliers le font dans l'administration de leurs biens, tels que la vente, le bail, etc... ». Cependant, il ne faut pas croire que la loi de 1307 attribue à la compétence judiciaire toute contestation soulevée par l'exécution d'un acte de gestion. D'ailleurs la mauvaise rédaction de cet article unique prête à équivoque et à confusion. Nous allons en esquisser l'analyse pour bien faire saisir sa portée. Cette loi, après avoir établi une distinction entre l'acte d'autorité et l'acte de gestion, établit une seconde distinction suivant que les contestations concernent les biens meubles, les droits mobiliers et les droits immobiliers d'une part et la propriété immobilière ainsi que les droits qui en découlent, de l'autre. S'il s'agit de contestations relatives à la première catégorie, les tribunaux judiciaires ne peuvent en connaître que sous deux conditions ; tandis que pour celles concernant la seconde catégorie, une seule condition suffit. Pour les biens mobiliers (nous employons cette expression pour des raisons de commodité et ce que nous dirons des biens meubles sera également vrai des droits mobiliers ou immobiliers), la compétence judiciaire est subordonnée à deux conditions :

1° Il faut que la contestation soit soulevée par un acte de gestion ;

2° Il faut que l'action soit née avant la loi de 1307.

Quant à la propriété immobilière, la seule condition relative à la nature de l'acte qui a soulevé la contestation suffit pour attribuer compétence aux tribunaux judiciaires. La règle générale sera donc la réunion de deux conditions, sauf pour la propriété immobilière et les droits qui en découlent.

Les autres contestations seront réglées administrativement, même si elles ont été déjà déférées aux tribunaux judiciaires, à condition, cependant, qu'aucun jugement ne soit encore intervenu.

Ainsi, cette solution arbitraire soustrait à la compétence judiciaire, le jugement non seulement des contestations qui relèvent des actes de puissance publique, mais encore des contestations occasionnées par les actes de gestion — tout au moins en ce qui concerne les biens mobiliers et les droits qui leur sont assimilés — quand la naissance du fait ou droit à l'action est postérieure à la loi.

Comment se justifie cette solution ? L'exposé de motifs de la loi ne tente aucune justification. Il se borne à dire que la loi n'ayant pas encore déterminé d'une façon claire le sort de litiges mettant aux prises les particuliers et l'Etat, le présent projet se propose de suppléer à la carence législative en cette matière. Bizarre argumentation. Si la loi n'avait donné de solution relative à la répartition des compétences, que signifieraient alors les art. 71 et 72 du « Supplément aux lois Constitutionnelles » ? Les solutions constitutionnelles, au moins,

tant qu'on reste sur le terrain théorique, sont claires et nettes.

Reproche-t-on à ces solutions d'être d'une application difficile ? Cette objection est dans une certaine mesure, fondée, mais alors les modifications qu'on propose n'encourent pas moins le même reproche. La distinction entre l'acte d'autorité et l'acte de gestion, rencontre de sérieuses difficultés sur le terrain pratique. La vérité est tout autre. C'est toujours la préoccupation de protéger le patrimoine de l'Etat qui est la raison véritable, quoiqu'inavouée, de cette restriction de la compétence judiciaire. Seulement ce n'est plus l'esprit de méfiance de l'autorité judiciaire qui conduit à cette insuffisance de protection. La réforme radicale opérée en 1306 met notre organisation judiciaire actuelle à l'abri de tout soupçon. Notre justice est prompte, impartiale et dégagée de tout esprit de chicane. C'est l'insouciance de l'administration, c'est le manque de vigilance des fonctionnaires qui inspirent des inquiétudes à l'Etat et l'incitent à se soustraire au contrôle judiciaire. L'administration doit donc se plaindre d'elle-même et non de la justice. Mais c'est à celle-ci qu'on s'en est pris.

Quoi qu'il en soit, la tendance de l'administration est de se libérer progressivement de tout contrôle judiciaire. C'est en ce sens que la loi de 1309 a enlevé encore au pouvoir judiciaire la connaissance des litiges relatifs aux biens immobiliers même quand ils concernent les actes de gestion.

Cette nouvelle restriction se justifie aux yeux de l'administration, par la difficulté que rencontre, en pratique, la distinction entre l'acte d'autorité et l'acte de gestion. C'est en tout cas la seule argumentation que contient l'exposé de motifs de la loi. Qu'il y ait difficulté à distinguer ces deux catégories d'actes, nous ne le contesterons pas. Mais en quoi cela peut-il justifier la compétence de la juridiction administrative ?

N'était-il pas plus logique d'abroger purement et simplement les solutions arbitraires de la loi de 1307 et de transférer aux tribunaux judiciaires, la connaissance de litiges concernant la propriété immobilière, comme cela se pratique même dans les pays où le principe de l'incompétence des tribunaux judiciaires à l'égard du contentieux administratif, est la règle du droit commun ? Or, ce n'est pas cette solution qui a prévalu. Aux termes de l'art. 4 « toutes les contestations concernant les biens mobiliers ou immobiliers, sont de la compétence de la juridiction administrative, sauf celles dérivant d'actes de gestion et ayant pour objet les biens mobiliers, lesquelles sont attribuées aux tribunaux judiciaires, si la naissance du fait ou droit à l'action est antérieure à la loi de 1307 ».

Mais il y a plus. Le souci de l'indépendance de l'administration a été poussé si loin que même si c'est l'administration qui réclame contre les particuliers dans les cas sus-indiqués, elle saisit la juridiction administrative. Sont encore de la compé-

tence administrative, les actions intentées par un tiers contre les propriétés cédées par la vente à des particuliers.

En résumé, on peut dire que la règle sur la répartition des compétences, établie par la constitution, a été complètement renversée : la règle constitutionnelle veut que les tribunaux judiciaires soient compétents à l'égard de toute contestation intéressant l'administration, sauf exception établie par la loi ; il ne serait pas exagéré de dire que la règle posée par la loi de 1309, actuellement en vigueur, est l'inverse.

Les solutions de la loi relatives à la répartition des compétences sont arbitraires. Elles procèdent, non pas de considérations relatives à la nature juridique des affaires, mais bien de celles concernant la qualité des parties.

CHAPITRE III

LE CONFLIT D'ATTRIBUTION

La répartition des compétences entre deux ordres de juridiction parallèles et indépendants l'un de l'autre, entraîne forcément des conflits de compétence.

Quand il y a une contestation relative à la compétence entre deux tribunaux du même ordre, on se trouve en présence du conflit de juridiction. Ce conflit ne nous intéresse pas puisqu'il est en dehors de notre sujet. Lorsqu'au contraire la contestation s'élève entre autorités appartenant à des ordres différents, la lutte de compétence est appelée conflit d'attribution.

Les questions de compétence même celles qui sont soulevées au sein d'un seul ordre de juridiction, sont complexes, délicates et sujettes à controverses. Très souvent, contester la compétence, c'est en arriver à retarder la solution du procès, c'est une mauvaise chicane qui peut profiter à un défendeur certain d'encourir une condamnation rapide. La contestation de compétence entraîne une

lenteur déplorable, dans la solution du procès, qui décourage le justiciable.

Ces considérations ne sont-elles pas suffisantes en elles-mêmes, pour condamner l'existence de deux ordres de juridiction qui compliquent encore davantage le cours de la justice ? L'embarras du justiciable à trouver le juge compétent, conséquence de la dualité de juridiction, a été vivement ressenti. Et c'est pour parer à ces difficultés que la loi de 1309 est venue abroger la distinction entre les actes d'autorité et de gestion en ce qui concerne les contestations relatives à la propriété immobilière et ses droits accessoires, pour les déférer purement et simplement à la juridiction administrative. Il n'en reste pas moins que le conflit d'attribution existe et a toujours existé même avant qu'il y eut une juridiction administrative proprement dite. En effet, du moment que la constitution persane reconnaît l'indépendance réciproque du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, il pourra surgir entre eux des conflits de compétence.

Comment sont réglés ces conflits ? L'art. 88 du « Supplément aux lois constitutionnelles » dispose : « La solution des conflits relatifs à l'étendue du domaine de l'administration et des fonctions administratives, sera prononcée par la Cour de Cassation, suivant le mode réglé par la loi. » Ici encore apparaît une fois de plus l'intention nette de l'assemblée constituante d'ériger l'autorité judiciaire en pouvoir indépendant et de lui conférer à lui seul

la mission de juger, de tout juger. Mais l'indépendance du pouvoir exécutif ne serait-elle pas compromise sous un tel régime ? C'est ce qu'on a objecté. Tout d'abord cette objection s'infirmera presque en fait, quand nous aurons vu tout à l'heure que le pouvoir judiciaire règle les contestations relatives à la compétence avec le concours de l'administration ; et puis, même en restant sur le terrain théorique, le rôle des juges étant de dire le droit on ne voit pas comment ils sortiraient de leurs limites quand ils se prononcent sur un conflit de compétence.

Ainsi, la solution constitutionnelle veut que le pouvoir judiciaire reste le juge souverain des limites de sa propre compétence. C'est dans ce domaine seulement que la règle constitutionnelle subsiste intacte dans notre législation actuelle : malgré l'existence d'une juridiction spéciale libérée du contrôle suprême de la Cour de Cassation, le conflit d'attribution reste en Perse *une affaire de justice*.

Aux termes de l'art. 162 du code de procédure civile (Ramazan Zelghadeh 1329), « tout tribunal doit se prononcer lui-même sur la question de savoir si la contestation dont il est saisi est de sa compétence ou non... » Et l'art. 168 ajoute : « Les contestations relatives aux attributions réciproques des tribunaux judiciaires et de l'administration doivent être également jugées par les tribunaux ».

Le conflit peut être élevé aussi bien par les particuliers que par l'administration. Le particulier qui

conteste la compétence du tribunal soulève l'exception d'incompétence. Si la conclusion du tribunal ne lui donne pas satisfaction, il peut en appeler. Si, au lieu d'un particulier, c'est l'administration qui conteste la compétence du tribunal, elle lui fait adresser par le Ministère public un déclinatoire d'incompétence. Dans ce cas comme dans l'autre, le conflit sera porté devant la cour d'appel s'il oppose l'administration à un tribunal de première instance, et devant la Cour de Cassation, s'il oppose l'administration à une Cour d'Appel. Le Tribunal dont la compétence est contestée, doit alors surseoir à statuer jusqu'à ce que le conflit soit vidé par le tribunal supérieur.

L'arrêt prononcé sur le conflit d'attribution, qu'il émane de la Cour d'appel ou de la Cour de Cassation, est définitif et ne comporte aucun recours.

La Cour d'appel statuant en juge de conflit sera présidée par le premier président et comprendra trois conseillers à la Cour, du côté du pouvoir judiciaire, le Gouverneur et deux directeurs provinciaux, choisis par ancienneté, du côté de l'administration. De plus, l'administrateur qui conteste la compétence judiciaire assiste aux débats, mais il n'a pas voix au jugement. Celui-ci sera rendu à la majorité des voix après les conclusions du Ministère public représenté par le procureur général à la Cour d'appel (art. 171).

La Cour de Cassation statuant sur le conflit, sera composée de cinq conseillers à la Cour, du côté

du pouvoir judiciaire et de cinq conseillers d'Etat du côté du pouvoir exécutif. Elle sera présidée par le Premier Président (art. 173 du code de procédure civile.)

Dans ces conditions, dire que le conflit d'attribution est jugé en Perse, suivant le cas, par la Cour d'appel ou la Cour de Cassation, n'est pas tout-à-fait exact. En réalité, le conflit d'attribution est jugé par un tribunal mixte ; seulement dans la composition de cette juridiction, l'élément judiciaire prédomine. A ce point de vue, cette solution est louable, parce qu'elle cherche à vaincre les appréhensions de l'administration tout en respectant le principe constitutionnel. Néanmoins, pour ce qui est du conflit jugé par la Cour d'appel, les solutions de la loi — bien qu'elles procèdent du souci d'éviter les lenteurs possibles et qu'elles ne soulèvent en elles-mêmes aucune objection — ne sont pas tout-à-fait conformes à la règle constitutionnelle. L'art. 88 du « Supplément aux lois constitutionnelles » attribue le dernier mot en matière de conflit d'attribution, à la Cour de Cassation, alors que, d'après l'art. 171 du code de procédure civile, les arrêts de la Cour d'appel statuant en cette matière sont définitifs.

Ce qui vient d'être dit concerne la solution des conflits soulevés entre les tribunaux judiciaires et l'administration active, car à l'époque où le code de procédure a été élaboré, la Perse ne connaissait pas de juridiction administrative. Lorsqu'une cour

de Contentieux a été créée pour juger les litiges intéressant l'administration, la question s'est posée de savoir si la lutte de compétence soulevée entre elle et les tribunaux judiciaires, serait réglée par le même procédé. L'affirmative paraît avoir prévalu au sein du pouvoir judiciaire. Mais la Cour du Contentieux, juge souverain en matière administrative, se trouvait diminuée en acceptant d'être mise sur un pied d'égalité avec les tribunaux judiciaires de première instance, et de s'en remettre au jugement de la Cour d'appel en cas de conflit avec ceux-ci. C'est pourquoi un projet a été soumis à la Chambre, le 23 Mehr 1312 (15 Octobre 1933) pour régler cette question. L'art. 1 dispose : « La Cour de Cassation prononce sur les conflits d'attribution soulevés entre les tribunaux judiciaires et la Cour du Contentieux » (Divan-é-Mohakémat-é-Malyeh.)

Il y a lieu de se demander si la Cour de Cassation en statuant sur ce cas particulier de conflit, conservera sa composition ordinaire ou se convertira en tribunal de conflit de la manière indiquée dans l'art. 173 du code de procédure civile. Le projet du 16 Octobre indique seulement dans son art. 2 que l'art. 170 (attribuant compétence à la Cour d'appel en cas de conflit entre l'administration et les tribunaux de première instance) du code de procédure civile, ne s'étend pas aux conflits nés entre les tribunaux judiciaires et la Cour du Contentieux. Il abroge donc uniquement l'art. 170, de sorte que les autres dispositions de l'ancienne loi conservent

leur force. Mais si le projet visait à cette conséquence, pourquoi ne l'a-t-il pas dit clairement en ajoutant que le conflit serait réglé conformément aux dispositions des art. 172 et 173 ? D'autre part, si la Cour de cassation doit être composée de la manière établie par l'art. 173 pour juger ce conflit, où prendra-t-on les représentants de l'administration, puisque nous n'avons pas de conseil d'Etat ? Ces représentants seront-ils remplacés par les Conseillers du tribunal de revision de la juridiction administrative ? A l'heure où nous écrivons ces lignes, nous ne savons pas encore sous quelle forme est sorti ce projet de la Chambre et comment la loi qui l'a consacré a été interprétée.

TROISIEME PARTIE

LES DIFFERENTS RECOURS

Jusqu'ici, nous avons discuté sur les principes généraux qui dominent le contentieux administratif. Il faut maintenant aborder le côté pratique et se demander comment et dans quelle mesure les administrés sont protégés contre l'arbitraire de l'administration. Ici, nous allons emprunter à la doctrine française la division classique du contentieux administratif dont nous étudierons successivement les différentes espèces en indiquant dans chaque cas quelles sont les règles suivies et quel est le juge compétent.

On distingue quatre espèces de contentieux administratif. Le Contentieux de l'interprétation, le Contentieux de la répression, le Contentieux de la pleine juridiction et le Contentieux de l'annulation.

CHAPITRE PREMIER

LE CONTENTIEUX DE L'INTERPRÉTATION

Aux termes de l'art. 89 du « Supplément aux lois constitutionnelles », les cours et tribunaux judiciaires n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux provinciaux et municipaux, qu'autant qu'ils seront conformes à la loi. Ainsi, il n'y a pas en Perse de questions préjudicielles. Les parties peuvent discuter et les tribunaux apprécier le sens et la légalité des actes administratifs, qu'il s'agisse de règlements généraux et impersonnels ou d'actes concernant un seul individu. Mais le pouvoir des tribunaux ne peut pas aller jusqu'à annuler l'acte entaché d'illégalité ; les tribunaux ont seulement le droit de refuser d'appliquer un tel acte.

Courantes et quotidiennes sont les décisions judiciaires qui ont refusé d'appliquer les actes administratifs qu'elles ont considérés comme contraires à la loi (Voir Cour de Cassation N° 39, 99, 21 aban 1306 ; 1520, 1224 Moharram ; 1304, 1806, 1577, Moharram 1340 ; 1855, 2246, Safar 1342 ; 6988, 467, Khordad 1310 etc.).

Par conséquent pour ce qui est du contentieux de l'interprétation, le pouvoir judiciaire a conservé et conserve la plénitude d'exercice de ses attributions normales.

CHAPITRE II

LE CONTENTIEUX DE LA RÉPRESSION

La répression administrative est, en principe, assumée par les tribunaux judiciaires. Seuls les conseils disciplinaires administratifs répriment les manquements aux règles de la fonction. La loi de Zelghadeh 1325 (1286 solaire) autorisait le directoire provincial, juge en cette matière, à prononcer souverainement un emprisonnement allant de un à cinq jours contre les fonctionnaires coupables. Depuis la loi d'Estékhdam du 21 Ghovs 1301 qui forme le statut légal des fonctionnaires, les Conseils disciplinaires n'ont plus le droit de prononcer de peines proprement dites. Mais ils peuvent aujourd'hui prononcer des amendes, pouvoir qu'ils ne possèdent que depuis la loi de 1308. Aux termes du § 4 de l'art. unique de la loi du 30 aban 1308, « les conseils disciplinaires jugeant les fonctionnaires qui se sont rendu coupables de concussion ou de dilapidation peuvent et doivent, en prononçant leur révocation perpétuelle des fonctions administratives, les condamner en même temps à une amende équivalant au quintuple de la somme perçue, à condition cependant que l'objet de la dilapidation ou de la con-

cussion, ne dépasse pas la valeur de 50 tomans dans le premier cas et de 20 tomans dans le second ». Ce n'est en réalité qu'une condamnation à l'amende. Cependant, tant que le condamné ne se sera pas exécuté, il restera en prison. A part cette exception, le pouvoir disciplinaire s'épuise quand le fonctionnaire est expulsé du service.

La composition du conseil disciplinaire : Le Conseil disciplinaire se forme chaque fois qu'il y a lieu de juger un fonctionnaire mis en accusation. Ce conseil se compose de trois membres pris parmi les fonctionnaires du département auquel l'accusé appartient. Le grade administratif des membres du Conseil doit être au moins égal à celui de l'accusé (art. 32 du statut). Il en est de même du fonctionnaire qui assurera l'office de Ministère public. L'accusé ou le Ministère public ont d'ailleurs le droit de récuser les membres du Conseil. La présidence sera assurée par celui des membres dont le grade est plus élevé et à grade égal, par le membre qui est le plus ancien.

Les conseils disciplinaires sont convoqués au Centre par ordre du Ministre et en province sur ordre du directeur provincial.

Les Conseils formés en province ne peuvent pas prononcer l'expulsion perpétuelle. La sentence du Conseil est en premier et dernier ressort dans certains cas et susceptible de recours en révision dans d'autres. Le tribunal de révision se compose de cinq membres dont deux sont pris parmi les mem-

bres du Conseil qui a rendu la sentence contestée. L'arrêt du tribunal de revision est définitif.

Quels sont les faits punissables ? L'art. 36 du règlement s'efforce d'en donner une définition : « La faute est tout acte intentionnel commis malgré la défense des lois et des règlements administratifs ».

L'abstention d'un acte dont l'accomplissement est expressément prescrit par les lois et règlements, constitue également une faute. L'art. 37 donne une longue énumération des faits punissables. Cependant l'énumération n'est pas restrictive. Le Conseil doit apprécier dans chaque cas si les faits reprochés méritent punition.

L'échelle des sanctions va de l'avertissement à l'expulsion perpétuelle des fonctions publiques.

L'avertissement et la réprimande sont adressés par les chefs hiérarchiques et ne nécessitent pas un jugement.

La diminution de traitement et la suspension sont prononcées par le conseil disciplinaire et la décision dans ce cas ne comporte aucun recours.

La révocation et l'expulsion perpétuelle des fonctions publiques peuvent faire l'objet d'un recours en revision.

L'arrêt de revision est définitif. Cependant le condamné pourra attaquer cet arrêt pour violation ou mal application de la loi, tout comme il peut le faire en cas d'inobservation d'une disposition quelconque du statut (art. 64).

CHAPITRE III

LE CONTENTIEUX DE LA PLEINE JURIDICTION

Le Contentieux de la pleine juridiction, le plus important de tous, est celui à l'égard duquel la juridiction compétente juge aussi bien le fait que le droit.

Elle statue sur le fond du procès et sa décision est déclarative de droit. Aussi la répartition des compétences rencontre-t-elle en cette matière, de sérieuses difficultés. Nous avons déjà étudié les règles qui déterminent les limites réciproques de la juridiction administrative et de la justice ordinaire. Nous n'y reviendrons pas. Dans ce chapitre, nous étudierons les questions relatives à la responsabilité de l'administration et la mesure dans laquelle les administrés peuvent obtenir la réparation des dommages qu'ils ont subis du fait des services publics.

RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION EN RAISON DU DOMMAGE OCCASIONNÉ PAR L'EXÉCUTION DES SERVICES PUBLICS

L'Etat a-t-il à répondre des dommages que peut entraîner pour les administrés l'exécution des ser-

vices publics ? Une théorie ancienne voulait que l'Etat n'eut pas à réparer les préjudices que peuvent causer ses fonctionnaires dans l'exercice de la puissance publique. Cette théorie est aujourd'hui abandonnée.

De nos jours il est unanimement admis que le particulier victime d'un préjudice causé par l'administration, a droit à réparation. Mais l'accord n'est point encore fait sur le fondement de ce droit. Certains auteurs invoquent la constatation de l'équité pour justifier la réparation, tandis que d'autres réclament purement et simplement l'application des principes du droit civil. Ceci dit, voyons maintenant comment la question se pose en droit persan.

Le droit persan ne fait aucune distinction entre les particuliers et l'administration pour ce qui est du droit de réparation. Mais les solutions de la loi persane ne sont pas les mêmes que celles du droit français. Aussi convient-il d'étudier tout d'abord les solutions du droit commun.

I. — *Les solutions du droit commun* : Le principe de la responsabilité civile est posé par l'art. 328 du code civil. Aux termes de cet article, l'individu, victime d'un préjudice causé illicitement, a droit à réparation. Mais il n'a pas devant lui deux obligés. Le droit persan distingue la faute de l'auteur de celle du commettant et n'admet la responsabilité de celui-ci, que lorsqu'il est la véritable cause de l'acte dommageable, de telle sorte qu'on ne puisse pas le reprocher à son auteur.

Cette solution conduit à l'injustice : tout d'abord si l'auteur du fait dommageable, comme il arrive souvent, est insolvable, le droit à réparation ne sera qu'illusoire et ainsi, le but visé par le principe de la responsabilité ne sera pas atteint. Ensuite et surtout, le véritable fautif échappera presque toujours à la justice. Il y a bien un principe général, unanimement admis par les jurisconsultes, duquel on pourrait se réclamer pour chercher à frapper le véritable fautif. C'est une règle de droit Chiite que les jurisconsultes admettent plutôt en matière pénale. On sait qu'en droit musulman la victime d'un acte criminel a le choix entre la réparation pécuniaire « composition » ou l'infliction d'un mal physique équivalant à celui qu'elle a reçu « droit de talion ». Si la victime est morte, ses héritiers recueillent ce droit, comme ils recueillent toute sa succession ; par exemple, s'il s'agit d'un cas d'homicide, les héritiers ont droit de demander la mise à mort du coupable ou de lui réclamer la « composition ». Au cas où le choix se porterait sur la composition, si l'auteur est insolvable, ce sont ses « Aghalehs » qui doivent verser le montant de l'indemnité. C'est ce qu'on exprime en disant la « composition incombe aux « Aghalehs ». Certains jurisconsultes persans (1) cherchent à démontrer que le champ d'application de cette formule ne doit pas être réservé exclusivement à la responsabilité pénale. Ils invo-

(1) Adl. Droit civil, p. 278.

quent également cette formule en cas de responsabilité civile. Cette formule, raisonnent-ils, vise le côté pécuniaire et la partie civile ; par conséquent il y a lieu de l'appliquer aussi bien en cas de responsabilité pénale que civile. Quoi qu'il en soit, dans l'état actuel de notre législation, étant donnée la difficulté de preuve, la responsabilité indirecte est très souvent écartée.

Elle n'est admise que lorsqu'on établit que la faute du commettant périme celle de l'auteur de l'acte illicite.

La même théorie est appliquée aux personnes morales. Une société commerciale, par exemple, encourt la responsabilité directe toutes les fois qu'un acte dommageable émane de son représentant. Au contraire, la faute émane-t-elle d'un simple employé qui ne possède aucun pouvoir propre de décision, la société n'encourt de responsabilité que si l'on établit que la faute qu'elle a à se reprocher domine tellement le préjudice causé qu'elle efface la faute de l'employé pour en prendre la place.

Donc, si la responsabilité de l'auteur de l'acte illicite est reconnue, le commettant est délié de toute responsabilité et inversement si la culpabilité du commettant est établie, l'auteur n'est pas responsable, à moins que le tribunal ne les reconnaisse tous les deux responsables conjointement et ne les condamne chacun à la réparation d'une partie des dommages, proportionnelle à sa part de faute.

S'il en est ainsi des personnes morales privées,

à plus forte raison en sera-t-il de même des personnes morales administratives.

Examinons donc successivement la responsabilité personnelle des fonctionnaires et la responsabilité de l'administration à raison des fautes de ses fonctionnaires.

LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE DU FONCTIONNAIRE

Sous l'ancien régime nombreuses sont les ordonnances royales qui posent le principe de la responsabilité des fonctionnaires. Il y a entre autres une ordonnance capitale instituant la hiérarchie administrative qui donne la définition de la responsabilité (1878). « La responsabilité des fonctionnaires dit l'ordonnance de 1878, cela veut dire que ceux-ci doivent rendre compte de la façon dont ils ont accompli leurs fonctions ; si l'on relève qu'un fonctionnaire a dépassé ses pouvoirs ou manqué à ses devoirs, il sera destitué de ses fonctions et puni suivant l'importance de sa faute ». Mais cette responsabilité n'a existé jusqu'à la fin de l'ancien régime, que sur le papier. Aussi ne pouvons-nous parler d'une responsabilité réelle et efficace qu'après l'institution du régime constitutionnel.

Le problème de la poursuite des fonctionnaires est prévu par l'art. 25 de notre constitution. Mais, avant d'examiner la solution de la loi persane, voyons d'abord comment la question se pose.

La libre poursuite des fonctionnaires n'entraverait-elle pas la marche de l'administration ? — N'est-il pas préférable que le législateur édicte pour la poursuite des agents de l'administration des règles spéciales les protégeant contre les plaideurs systématiques et téméraires ? Autrement dit est-il désirable que le législateur prévoie la nécessité d'une autorisation préalable en édictant que la poursuite dirigée en justice contre un fonctionnaire ne pourrait suivre son cours que si le plaideur obtenait de l'autorité supérieure la permission d'assigner le fonctionnaire fautif devant la justice. C'est ce qu'on appelle la garantie administrative qui empêche l'introduction d'instances téméraires et vexatoires.

L'Assemblée constituante pour des raisons que nous avons exposées à plusieurs reprises, n'a pas admis cette garantie. Aux termes de l'art. 25 « la poursuite des fonctionnaires pour les fautes relatives à leurs fonctions ne nécessite pas une autorisation préalable, à moins qu'il ne s'agisse des Ministres, à l'égard desquels il faudra observer les règles spéciales qui seront édictées ». Cet article est le dernier en ordre des dispositions groupées dans la constitution persane sous le titre de « Droits des persans ». Il n'est en réalité que le corollaire nécessaire du principe de l'égalité devant la loi, posé par l'art. 8. C'est une arme de défense entre les mains des administrés contre les détenteurs du pouvoir, pour les maintenir dans leur rôle et les empêcher

d'en abuser. Elle est en harmonie avec la garantie des droits individuels que la constitution persane assure scrupuleusement sans pour cela porter atteinte au principe si judicieusement invoqué par les partisans de la garantie administrative et suivant lequel les grands pouvoirs de l'Etat doivent être protégés contre les attaques tracassières des particuliers. A leurs yeux, si la garantie des droits individuels est la raison d'être et l'essence même de tout régime constitutionnel, la continuité et la bonne marche des grands rouages de l'Etat n'en sont pas moins désirables. Dès lors, ne serait-il pas juste que le pouvoir exécutif bénéficiât, comme le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, d'un système de garantie le protégeant contre les entraves qu'il pourrait rencontrer continuellement ? Certes oui, et ce sont ces considérations qui ont amené l'Assemblée constituante à exclure les Ministres de la règle du droit commun et à apporter certaines restrictions au droit de libre poursuite en ce qui les concerne.

Quelles sont ces règles ? C'est ce que nous allons examiner dans le paragraphe suivant. Mais, auparavant, il nous reste à dire ce qu'il faut entendre par la formule « fautes relatives aux fonctions ». Faut-il opposer ici la faute relative aux fonctions à la faute personnelle, en ce sens que la libre poursuite des fonctionnaires n'existerait au profit des particuliers que lorsqu'on se trouve en présence d'une faute de service ? Non, la formule de l'art. 25 fait allusion en réalité aux fautes que les agents de

l'administration commettent en tant que fonctionnaires. La responsabilité relative aux fonctions s'oppose ici à la responsabilité de droit commun que les fonctionnaires pourraient encourir comme tout autre citoyen et cela, non pas pour admettre la nécessité d'une autorisation préalable dans ce dernier cas, car ici la libre poursuite résulte sans nul doute du principe de l'égalité devant la loi. Si l'article parle de la responsabilité relative aux fonctions, c'est ici seulement qu'on pourrait se demander si, à défaut d'un texte, l'autorisation préalable constitue une condition nécessaire pour la recevabilité de la plainte. Il en résulte donc que non seulement les fonctionnaires encourent la responsabilité de droit commun prévue à l'art. 328 du Code Civil, pour les fautes qu'ils ont à se reprocher comme simples particuliers, mais encore celle des fautes relatives à leurs fonctions.

LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES

Responsabilité pécuniaire des Ministres vis-à-vis de l'Etat. « Les Ministres, dit l'art. 13 de la loi sur la comptabilité publique, ne peuvent pas dépenser au delà des crédits qui leur sont ouverts, ni prendre aucun engagement qui entraînerait des dépenses en dehors des crédits votés, à moins qu'il ne s'agisse des dépenses pour lesquelles la Chambre a accordé des crédits supplémentaires ». « Le

Ministre des Finances, ajoute l'art. 15, ne peut pas autoriser le paiement d'une somme ordonnancée en dehors des crédits accordés à un Ministre. » En résulte-t-il que la responsabilité pécuniaire des Ministres est engagée chaque fois qu'ils dépassent les crédits ouverts ? Il ne semble pas que ces prescriptions puissent atteindre leur but si le respect n'en est pas garanti par une sanction efficace qui ne saurait être, en l'occurrence, que la responsabilité pécuniaire du Ministre contrevenant. En Perse, le Trésor public est protégé contre les dépassements de crédit par un système de contrôle préventif.

D'après l'art. 9 de la loi sur l'organisation de la Cour des Comptes qui reproduit dans les grandes lignes les dispositions de l'art. 43 de la loi ancienne, toute ordonnance de dépense doit être approuvée et enregistrée par la Cour. D'autre part, l'art. 13 confie à la Cour des Comptes le soin de veiller à ce que les dépenses ne dépassent pas les crédits votés. Par conséquent, ce rôle préventif de la Cour des Comptes semble suffire pour empêcher que les ministres dépassent les limites de leur budget. L'ancienne loi sur l'organisation de la Cour était même beaucoup plus sévère à cet égard. L'art. 45 de cette loi — aujourd'hui abrogée — était ainsi conçu : « Au cas où la Cour des Comptes relèverait, dans les ordonnances qui lui sont soumises une irrégularité ou une contradiction avec les lois et règlements en vigueur, elle refuserait d'enregistrer l'ordonnance entachée d'irrégularité et la retournerait au Minis-

tère intéressé par l'entremise de son premier Président, en l'accompagnant des arguments qui auraient motivé son refus. Au cas où l'argumentation de la Cour ne convaincrail pas le Ministère intéressé, il en référerait au Conseil des Ministres, lequel en demanderait la revision s'il approuvait le point de vue du Ministre. Après revision, si la Cour maintenait son refus, elle enregistrerait avec réserve l'ordonnance soumise en revision, et en ferait rapport immédiatement au Medjliss ».

Ces dispositions paraissent constituer une garantie suffisante pour épargner à l'Etat les dommages que les Ministres peuvent lui causer en dépassant leurs crédits ou en ordonnant des dépenses sans crédit. Cependant, il n'en est pas ainsi en ce qui concerne les ordonnances qui ont été enregistrées avec réserve.

Le cas ne sera soumis au Parlement qu'après coup, surtout maintenant que le dernier alinéa de cet article 45 est abrogé. D'après la nouvelle loi, la Cour des Comptes n'envoie pas sur le champ à la chambre le rapport des ordonnances qu'elle a enregistrées avec réserve. Elle en dresse seulement la liste dans son rapport annuel (art. 11 de la nouvelle loi). Donc, la Chambre se trouve devant le fait accompli. C'est pourquoi l'art. 12 de la nouvelle loi qui reproduit textuellement l'art. 46 de l'ancienne dispose : « L'enregistrement à la Cour des Comptes ne couvre pas la responsabilité des Ministres ».

Quelle est la juridiction compétente pour statuer

sur la responsabilité pécuniaire des Ministres ? La juridiction compétente est la Cour de Cassation (art. 69 du Supplément aux lois constitutionnelles). « Les Ministres mis en accusation, dispose l'art. 69, soit par la Chambre, soit par le Sénat, seront jugés par la Cour de Cassation, toutes chambres réunies ». Mais les termes employés par la loi paraissent engendrer uniquement la responsabilité pénale, puisque l'article suivant laisse à une loi ordinaire le soin de déterminer les peines qu'il y aura lieu d'infliger aux ministres. Comment donc étendre les dispositions de l'art. 69 à la responsabilité civile qui n'entraîne aucune peine à l'égard de celui qui l'a encourue. Naturellement on peut faire juger par la Cour de Cassation les demandes en réparation civile jointes accessoirement à l'action pénale. C'est ce qui est d'ailleurs prévu par l'art. 11 de la loi du 20 Tir 1307 sur la poursuite des Ministres, aux termes duquel, si la Cour conclut à la condamnation du ministre accusé elle doit le condamner également dans son arrêt à la réparation des dommages subis par la partie civile, que cette dernière soit l'Etat lui-même ou un particulier. Mais s'il est vrai que la responsabilité prévue à l'art. 69 du « Supplément aux lois constitutionnelles », concerne exclusivement le domaine pénal, il n'en est pas ainsi de la responsabilité prévue à l'art. 11 de la loi sur l'organisation de la Cour des Comptes. Il s'agit là certainement de la responsabilité pécuniaire des Ministres vis-à-vis de l'Etat. Le principe

de la responsabilité pécuniaire est donc admis. Pour que cette responsabilité soit réelle, il faut qu'elle puisse être examinée par une juridiction qui ne serait autre que la Cour de Cassation. En effet, puisqu'elle statue sur la responsabilité pénale des Ministres, quel inconvénient y aurait-il à la faire juge de leur responsabilité pécuniaire ? La procédure à suivre ne serait autre que celle prescrite pour le fonctionnement de la responsabilité pénale. La Chambre, après avoir reçu le rapport annuel de la Cour des Comptes, relèverait le montant du préjudice qu'a subi l'Etat par le fait du Ministre qui a dépassé ses crédits, discuterait de sa responsabilité suivant la procédure qu'elle suit quand il s'agit de la responsabilité pénale des Ministres, et si la discussion aboutissait à un vote reconnaissant l'opportunité de poursuite, elle enverrait le dossier au procureur près la Cour de Cassation pour qu'il en saisît la Cour.

Ainsi le fonctionnement de la responsabilité pécuniaire des Ministres ne serait pas, suivant la loi persane, chose impossible, mais est-elle désirable ? Les auteurs sont partagés. Certains voient dans le lien juridique qui unit les Ministres aux Chambres, un rapport de mandataire à mandant et dès lors concluent à l'affirmative, car un dépassement de crédit ne serait autre qu'un dépassement de mandat. D'autres refusant de voir dans cette hypothèse un rapport quasi-délictuel l'assimilent à la gestion d'affaires en droit civil. Mais, même dans

ce cas, la responsabilité du « Ministre-gérant » ne serait-elle pas engagée lorsque le dépassement de crédit n'a pas profité à l'Etat ? Quant à l'argument tiré du mauvais emploi qu'on pourrait faire dans le régime parlementaire de cette responsabilité pécuniaire des Ministres, il est rigoureusement exact. En pratique, cette responsabilité, servirait à exploiter les passions politiques. Il serait manifestement excessif de mettre à la charge personnelle des Ministres tout dépassement de crédit quel qu'il fut. La responsabilité du Ministre ne doit être engagée que lorsqu'elle repose sur une faute certaine ayant entraîné des dommages pour l'Etat. Si, au contraire, des circonstances particulièrement urgentes motivent le fait du Ministre qui a engagé les finances de l'Etat dans une dépense utile sans avoir consulté les Chambres au préalable, comment pourrait-on conclure à la responsabilité ? Quoi qu'il en soit, dans un Pays comme la Perse où la Cour des Comptes exerce un contrôle préventif sur toutes les dépenses et les engagements de l'Etat, la responsabilité pécuniaire des Ministres trouve rarement l'occasion de fonctionner, car, en fait, la Cour des Comptes, n'approuve que les ordonnancements pris en conformité des lois et règlements.

LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES ENVERS
LES PARTICULIERS

Les Tribunaux persans se reconnaissent le droit d'apprécier la responsabilité pécuniaire des Ministres envers les particuliers (Voir Cour de Cassation N° 188-1389, 24, Ordibehecht 1308). L'arrêt de la Cour d'appel concluant à la responsabilité du ministre a été cassé par la Cour de Cassation, non pas à cause de l'incompétence des tribunaux judiciaires, mais parce que la Cour de Cassation a estimé que dans le cas invoqué la réparation incombait à l'Etat. Il n'en reste pas moins que la plainte dirigée contre le Ministre a été reçue et a suivi son cours normal.

LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT A RAISON DES FAUTES
DE SES FONCTIONNAIRES

En vertu des principes du droit commun, l'Administration ne répond pas, en qualité de commettant, des erreurs dont peuvent se rendre coupables les fonctionnaires que l'on considère comme étant ses préposés. Mais si elle commet des « fautes de service », sa responsabilité se trouve engagée. La jurisprudence de la Cour de Cassation admet la responsabilité de l'Administration en se plaçant au point de vue du respect des droits des

particuliers. Lorsque l'Administration a été amenée à causer un dommage, elle en doit la réparation. La difficulté commence là où il faut distinguer dans quel cas il y a faute de service. Malgré toutes nos recherches, nous n'avons pu trouver dans les arrêts de la Cour de Cassation un critérium permettant de distinguer ces deux fautes. Les juges doivent apprécier dans chaque cas pour découvrir le véritable responsable.

La notion de la responsabilité de l'Etat telle qu'elle est conçue par notre jurisprudence est loin de procurer aux individus, une protection suffisante. Et depuis qu'un nouvel ordre de juridiction a été créé, la difficulté d'obtenir réparation des actes dommageables de l'Administration, a été aggravée. Dans les rares cas où la responsabilité de l'Etat est admise, il faut distinguer suivant que l'acte dommageable résulte de l'exécution d'un acte d'autorité ou d'un acte de gestion. La compétence étant répartie entre deux juridictions réciproquement distinctes et indépendantes, il y a lieu de craindre des contrariétés de jugement.

CHAPITRE IV

LE CONTENTIEUX DE L'ANNULATION

Le Contentieux de l'annulation est celui qui tend à faire annuler une décision exécutoire. En Perse, celui qui ne peut pas invoquer la violation d'un droit n'a d'autre recours que le recours gracieux. L'inobservation des formes ou la violation de la loi en elles-mêmes n'ouvrent pas la voie à un recours contentieux. Cependant, il y a des cas où la loi accorde à des particuliers des recours en annulation qui ne sont pas basés forcément sur la violation d'un droit. Il en est ainsi du recours accordé aux fonctionnaires contre les décisions administratives prises en violation des dispositions de leur statut.

Ce recours qui est de la compétence du conseil d'Etat sera porté, la loi le prescrit, devant la Cour de Cassation, tant que le Conseil d'Etat n'aura pas été créé.

Depuis le décret du 21 Farvardine 1310, les recours formés pour violation des dispositions du statut sont examinés en premier ressort par l'une des trois chambres civiles de la Cour de Cassation. L'arrêt de la Chambre est susceptible d'un recours

en revision qui sera déféré à l'une des deux autres chambres de la Cour (art. V).

La procédure est très expéditive. Le greffier de la Cour de Cassation doit communiquer au département intéressé la requête du plaignant dans un délai de trois jours à dater de la réception du pourvoi.

Le Ministre ou le service intéressé, est obligé d'adresser à la Cour de Cassation dans un délai de deux semaines, les raisons qui ont motivé la **décision administrative** faisant l'objet du pourvoi. Les pièces doivent être remises en même temps. Au cas où ce délai ne suffirait pas pour la réunion des pièces nécessaires, l'administration devra en informer la Cour de Cassation en indiquant dans combien de temps elles pourront être fournies. En tout cas l'Administration ne pourra pas demander plus de deux mois pour la remise des pièces.

Le plaignant ne sera convoqué que si sa présence est nécessaire ; dans ce cas, le représentant du procureur près la Cour de Cassation et le représentant du département intéressé doivent également assister aux débats et peuvent fournir des explications.

Toutes les pièces probantes doivent être jointes à la requête ou remises au plus tard à la fin de la première audience en premier ressort et avant l'intervention de l'arrêt en revision.

Les arrêts doivent être notifiés aux parties dans les 48 heures suivant la prononciation.

Pour le recours en revision le délai est de 10 jours, pouvant être augmenté pour cause de distance à raison d'un jour par 6 farsakh. Passé ce délai l'arrêt sera définitif.

L'exécution doit avoir lieu au maximum dans un délai d'un mois à dater de la notification,

CASSATION DES ARRÊTS DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des Comptes est l'unique juridiction administrative que la Constitution persane a prévue. Cependant le caractère juridictionnel de cette institution n'est pas édicté expressément par les textes fondamentaux. L'art. 102 des lois supplémentaires de la Constitution est ainsi conçu : « La Cour des Comptes examine et liquide les comptes de l'administration des finances et de tous les comptables de la Trésorerie. Elle veille surtout à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. Elle vérifie et arrête également les comptes de toutes les administrations de l'Etat ; recueille les pièces comptables et prépare enfin l'état de la comptabilité générale de l'Empire qu'elle soumet, avec ses observations, au Parlement ».

Ainsi au premier abord, il apparaît que la Constitution n'investit pas la Cour des Comptes du pouvoir juridictionnel, mais seulement d'un contrôle administratif, lequel s'exerce surtout d'une façon préventive à l'égard de l'engagement des dé-

penses. L'appellation de la Cour, laisse toutefois prévoir suffisamment qu'il ne rentrait pas dans l'intention de l'assemblée constituante de scinder en deux opérations distinctes, l'apurement et le jugement des comptes, en n'attribuant à l'organisme dont elle venait d'édicter la création, que le premier de ces deux ordres d'opération.

Si l'Assemblée s'attachait surtout à faire ressortir le rôle préventif de la Cour, c'est qu'elle voulait protéger les finances du Pays et empêcher que des parasites à l'appétit insatiable, absorbassent comme par le passé, tout le revenu du Trésor public. D'autre part, elle avait hâte de faire accepter au futur souverain, Mohammad Ali Mirza prince héritier — dont elle craignait les tendances absolutistes — appelé à Téhéran par suite de l'état grave de son père, le droit pour les représentants du peuple, de contrôler les finances du Pays, tout en leur laissant le soin de déterminer eux-mêmes les conditions dans lesquelles ce contrôle devrait être exercé. C'est ainsi qu'après avoir attribué au Medjless (Chambre des Députés) la nomination des Conseillers de la Cour (art. 101), la Constituante confia à une loi ordinaire la mission de déterminer son organisation et son fonctionnement. C'est ce qui fit l'objet de la loi du 23 Safar 1329 (4 Hout 1289 solaire) dernièrement abrogée, dont les dispositions principales empruntées par la nouvelle loi, restent à la base de l'organisation de notre Cour actuelle. Mais des difficultés de toutes sortes empêchèrent l'exécution

de la loi de 1329 qui resta lettre morte. Ainsi, pendant la période allant de 1329 à 1333, c'est-à-dire environ 5 ans, le rôle préventif de la Cour des Comptes, était rempli par l'administration active. La loi de 1333 institua une commission spéciale appelée « contrôle des dépenses engagées », qu'elle chargea de l'examen et de la liquidation des comptes. Les membres de cette commission, au nombre de cinq, devaient être choisis par la Chambre sur une liste de quinze noms présentée par le Gouvernement. L'élection se faisait à la majorité absolue aux deux premiers tours de scrutin ; au troisième tour, la majorité relative suffisait. Les membres nommés pour un an étaient rééligibles à l'expiration de la durée de leur mission. Le Président et le vice-président étaient élus par la Commission elle-même. Cette commission n'exerçait qu'un contrôle purement administratif sur les comptes, la loi ne lui ayant confié aucun pouvoir juridictionnel.

Les attributions de la Commission énumérées dans l'art. 47 sont les suivantes :

1° Le Contrôle des dépenses engagées à l'aide d'une déclaration de conformité faite en bas des ordonnancements, avant qu'ils soient présentés à la signature du Ministre des finances ;

2° La liquidation des comptes des comptables ;

3° La vérification des comptes des différentes administrations de l'Etat ainsi que ceux des compa-

gnies et des personnes privées qui doivent payer des droits à l'Etat.

Cette commission ne jouissait donc d'aucune attribution juridictionnelle.

La loi sur l'organisation du Ministère des Finances dont les art. 36 à 55 traitaient de la commission du Contrôle des Dépenses engagées, est elle-même abrogée par la loi du 20 Aghrab 1300 qui accorde au Ministre des Finances, pleins pouvoirs pour la réforme et la réorganisation du système financier. A partir de cette date on n'a plus entendu parler ni de la Cour des Comptes ni d'un organe quelconque exerçant au moins son rôle préventif relativement à l'engagement des dépenses. Le contrôle a été attribué à un service du Ministère des Finances qui l'exerça effectivement jusqu'en 1312 c'est-à-dire l'année dernière, date à laquelle la loi ordonna la création d'une Cour des comptes.

ORGANISATION ACTUELLE DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des Comptes possède aujourd'hui une organisation qui se rapproche de celle des tribunaux. Elle comprend trois chambres composées chacune d'un président et de deux conseillers. La Présidence de la Cour est confiée au Président de la Première Chambre ; elle possède également un parquet composé d'un procureur général et des avocats généraux. Les conseillers de la Cour sont choisis par le Parlement sur une liste présentée par le

Ministre des Finances suivant la procédure ci-après :

Le Ministre présente à la Chambre une liste de vingt sept noms pris parmi les fonctionnaires, et sur laquelle le parlement choisit 18 membres dont 9 seront nommés conseillers à la cour par le Ministre ; les 9 autres recevront le titre de Conseillers suppléants pour remplacer les conseillers titulaires dans les cas suivants :

1° En cas de mort, démission, mise à la retraite d'un conseiller titulaire ;

2° Dans le cas où le Ministre jugerait opportun le remplacement d'un conseiller titulaire ;

Le Parlement renouvelle l'élection des 18 conseillers tous les trois ans. Le Procureur général est nommé sur la présentation du Ministre des Finances par ordonnance impériale. Il existe également auprès de la Cour un certain nombre de conseillers référendaires dont la nomination appartient au Ministre des Finances. La loi ne prend même pas le soin de déterminer leur nombre.

Critique de l'organisation de la Cour : Cette organisation ne répond nullement à l'esprit et à la lettre de la Constitution ; tout d'abord, l'art. 101 des lois supplémentaires de la Constitution veut que les membres de la Cour des comptes soient nommés par le Medjless (Chambre des Députés). C'est une prérogative accordée spécialement à la Chambre, et que le Sénat n'aurait pu exercer s'il avait été constitué.

Si donc la Constitution interdit aux Sénateurs de participer à la nomination des Conseillers de la Cour, comment pourrait-elle alors admettre une participation du pouvoir exécutif ? Mais il y a plus ; le rôle de la Chambre dans la nomination des Conseillers de la Cour est plus apparent que réel. Tout d'abord la Chambre ne peut choisir que sur la liste présentée par le Ministre des Finances, alors qu'elle devrait normalement pouvoir substituer aux personnes figurant sur la liste gouvernementale, celles qu'elle jugerait mieux qualifiées. Suivant les dispositions de la nouvelle loi, non seulement son choix est limité, mais encore elle ne nomme pas définitivement les conseillers puisque le Ministre des Finances se réserve le pouvoir de prendre parmi les 18 noms choisis par le Parlement, les 9 Conseillers qui doivent définitivement composer la Cour. En outre, les conseillers référendaires qui préparent en réalité le travail de la Cour, sont des fonctionnaires actifs, nommés par le Ministre des Finances, alors que la Constitution attribue au Medjless, la nomination de tous les membres de la Cour. Les objections que soulève à ce point de vue l'organisation actuelle de la Cour, ne s'appliquent pas à la première loi votée au cours de la seconde législature, laquelle assignait à cette institution une organisation en harmonie avec les dispositions des lois fondamentales. D'après cette loi, non seulement les conseillers référendaires devaient être désignés par le Medjless lui-même, mais encore la liste pré-

sentée par le Gouvernement n'aurait lié nullement la Chambre, laquelle aurait nommé souverainement et définitivement les trois Présidents, les 6 conseillers et les 12 conseillers référendaires.

Ainsi, notre Cour des Comptes, ne peut être considérée dans son organisation actuelle, comme une dépendance du pouvoir législatif comme l'aurait voulu l'assemblée constituante. Mais ce n'est pas le plus grand inconvénient qu'on puisse reprocher à cette institution. En effet, si, tout en tournant le dos aux dispositions fondamentales, on avait assigné à cet organe de contrôle une organisation répondant aux conditions d'impartialité et d'indépendance voulues, la critique d'inconstitutionnalité perdrait beaucoup de sa force, puisqu'en fait, la Cour serait en mesure de remplir le rôle pour lequel elle a été créée. Mais il n'en est pas ainsi. L'organisation actuelle soulève une autre objection qui la condamne définitivement : les conseillers nommés par le pouvoir exécutif avec l'approbation apparente du Parlement, restent à la merci du Ministre qui peut les remplacer sans aucune difficulté. En effet, l'article 3 énumérant les cas dans lesquels les conseillers suppléants seront appelés à siéger dispose dans son n° 2 : « Au cas où le Ministre des Finances jugerait opportun le remplacement d'un Président ou d'un conseiller en fonctions... ». Comment défendre l'impartialité d'une Cour où les conseillers nommés indirectement par le pouvoir exécutif ont inté-

rêt à s'attirer sa bienveillance non seulement pour ne pas être oubliés au renouvellement qui se fait tous les trois ans, mais encore pour ne pas avoir à redouter la révocation que le Ministre des Finances peut prononcer contre les conseillers qui se permettraient d'aller à l'encontre de ses vues ?

Notre Cour actuelle, en dépit de son apparence indépendante, reste intimement liée au pouvoir exécutif. Elle ne présente donc aucune garantie, pas plus pour les comptables dont elle doit juger les comptes, que pour le Parlement à qui elle doit rendre compte du contrôle qu'elle exerce sur l'exécution du budget.

LES ATTRIBUTIONS DE LA COUR DES COMPTES

Notre Cour des Comptes possède les mêmes attributions que la Cour des Comptes française. Elle a un rôle juridictionnel sur les comptes de gestion des comptables en deniers et un rôle de contrôle à l'égard des ordonnateurs. Mais elle exerce, en outre, un contrôle préventif à l'égard de l'engagement des dépenses. Nous n'insisterons pas sur son rôle de contrôle à l'égard des ordonnateurs qu'elle exerce d'ailleurs comme la Cour française à l'aide de ses déclarations générales de conformité. Mais, avant de passer à l'étude de son rôle juridictionnel, nous dirons un mot du rôle préventif qu'elle remplit à l'égard de l'engagement des dépenses.

Ce contrôle préventif se manifeste par l'enre-

gistrement de tous les actes concernant les transactions et les obligations de l'Etat, ainsi que par le visa de tous les ordonnancements. La Cour dresse à la fin de chaque année la liste des actes non soumis à la formalité d'enregistrement, en déterminant le montant des charges qui ont incombé au Trésor Public et elle joint cette liste au projet de loi sur l'apurement des comptes (art. 10). Mais cette disposition vise le cas où l'engagement n'aurait pas été soumis au contrôle de la Cour. Que décider, au cas où la Cour, relevant une irrégularité dans l'acte qui lui est soumis, refuserait de l'enregistrer ? La solution est apportée par l'art. 11. Dans ce cas, la Cour en réfère par son premier Président au Ministre ordonnateur ainsi qu'au Ministre des Finances en donnant les raisons qui ont motivé son refus. Si les raisons données par la Cour ne convainquent pas le Ministre ordonnateur, celui-ci en réfère au Conseil des Ministres qui peut demander à la cour la revision de sa décision, s'il approuve le point de vue de l'ordonnateur. Après la revision, si la Cour persiste toujours dans son refus, elle enregistre l'acte dont il s'agit avec réserve et en fait état dans son rapport annuel qu'elle soumet au Parlement.

Signalons enfin que la formalité d'enregistrement ne couvre pas les ministres dont la responsabilité reste toujours engagée.

LE JUGEMENT DES COMPTES

La juridiction de la Cour s'exerce à l'égard des comptes de tous les comptables en deniers et aboutit à des arrêts individuels. Mais la Cour n'a aucun rôle criminel à l'égard des comptables dont elle constate les malversations. Elle en prévient seulement, par l'entremise de son procureur général, le Ministre de la Justice. Elle peut seulement prononcer des amendes pour retard dont le montant ne doit, en aucun cas, dépasser la moitié du traitement et de l'indemnité du comptable condamné. Les arrêts de la Cour sont rendus en premier et dernier ressort. Il n'existe qu'un recours en opposition ouvert au comptable contre lequel est intervenu un arrêt par défaut.

REVISION ET CASSATION DES ARRÊTS DE LA COUR

Les arrêts de la Cour ne peuvent être attaqués que par voies de recours extraordinaires (1) dans les deux cas prévus limitativement par l'art. 29, savoir : la revision et la cassation. Ni l'un ni l'autre n'ont d'effet suspensif, c'est-à-dire qu'elles n'arrêtent pas l'exécution de l'arrêt attaqué. La revision peut se faire soit d'office par la Cour elle-même,

(1) Le pouvoir du juge appelé à statuer sur cette voie, est limité par la question soulevée par la voie de recours. Le juge ne peut examiner que le moyen qui lui est présenté.

soit sur la demande du procureur général, soit sur la demande du comptable. Elle n'est recevable que pour erreur, omission ou double emploi reconnus par la vérification d'autres comptes, faux et enfin la découverte de nouvelles pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt.

Cassation. — Le recours en cassation dérive de l'art. 30 qui reproduit textuellement les dispositions de l'art. 71 de la loi du 23 Safar 1329 (4 Hout 1289 solaire). Les moyens énumérés par la loi sont : l'excès de pouvoir, l'incompétence, la violation de la loi et le vice de forme. En ce qui concerne les trois derniers moyens, rien de particulier à signaler si ce n'est que le vice de forme n'est constitutif de recours en cassation que si la formalité omise est substantielle à tel point que l'arrêt entaché ne puisse être considéré légalement comme arrêt de la Cour. Mais que faut-il penser de l'excès de pouvoir ? Les trois autres moyens de cassation qui le suivent dans l'énumération de l'art. 30 ne sont-ils pas des cas d'excès de pouvoir ? En d'autres termes, faut-il penser que les trois derniers vices constitutifs du recours en cassation sont les applications du cas d'excès de pouvoir, énumérés pour plus de précision, ou au contraire, faire un cas spécial de l'excès de pouvoir ? (Signalons tout de suite que le droit public persan n'ayant pas suffisamment évolué, il n'y a pas une terminologie appropriée permettant de distinguer l'abus et l'excès de pouvoir.) A notre sens, l'incompétence vise le cas où la Cour

des comptes a statué sur une question en tant que juge, alors qu'elle ne devait en connaître qu'aux fins de contrôle. Au contraire, l'excès de pouvoir s'entendrait du cas où elle a connu une question qui ne rentrait à aucun titre dans ses attributions.

Quels sont les arrêts qui peuvent faire l'objet d'un recours en cassation ? Le recours en cassation n'est ouvert que contre les arrêts définitifs. Il en résulte que les arrêts rendus par défaut, contre lesquels on peut faire opposition, ne sont pas susceptibles de pourvoi en cassation. Tous les autres arrêts peuvent faire l'objet de ce pourvoi, même ceux qui refusent de prononcer la revision, mais sans que les parties puissent en profiter pour faire prolonger indéfiniment à leur gré le délai de recours en cassation, car le recours en revision lui-même est enfermé dans un délai déterminé. En effet, l'art. 32, après avoir donné l'énumération des moyens donnant ouverture à ce recours, dispose dans son dernier alinéa : « A l'expiration d'un délai de trois ans à dater de l'arrêt, le recours en revision, basé sur l'un des trois derniers moyens, n'est recevable que si le comptable fait preuve qu'il y a seulement deux mois qu'il a constaté l'omission ou le double emploi, découvert le faux ou recouvré les pièces justificatives. »

Devant quelle autorité est porté le recours en Cassation ? L'art. 31 de la nouvelle loi, conforme d'ailleurs en cela aux dispositions de l'art. 71 de la loi du 23 Safar 1329, attribue la connaissance de ce

recours, au Conseil d'Etat. Mais le Conseil d'Etat, dont la création a été prévue dès le début du régime constitutionnel, n'étant pas encore institué, c'est pourquoi le second parlement auteur de la loi du 23 Safar attribue, en l'absence du Conseil d'Etat, la connaissance de ce recours à la Cour de Cassation. Ici encore la nouvelle loi apporte une innovation : « Tant que le Conseil d'Etat n'aura pas été créé, dit l'art. 31, le recours en cassation contre les arrêts de la cour des comptes sera déféré à une commission composée de trois Conseillers ou Présidents à la Cour de Cassation et de deux Conseillers suppléants à la Cour des Comptes ». Il faut rapprocher maintenant ces deux articles et déterminer lequel des deux systèmes nous paraît préférable.

Signalons tout de suite, qu'en fait, la situation reste à peu près la même car les magistrats de l'ordre judiciaire ayant la majorité au sein de la commission, en cas de partage d'opinion, c'est l'un d'eux qui sera appelé à départager les voix. En tout cas, avec ce système, la crainte d'une tendance favorable de la Cour de Cassation à l'égard des particuliers, ne serait point écartée : les Magistrats de l'ordre judiciaire pourraient former bloc au sein de la commission et alors l'arrêt rendu par la Commission serait leur œuvre exclusive. Mais cette innovation repose peut-être, dans l'esprit de ses instigateurs, sur une autre considération que voici : Ils auraient pensé que la Cour des Comptes possédant à la fois

des attributions juridictionnelles et administratives, il serait normal que le dernier mot sur la façon dont elle a accompli sa tâche appartînt à une Commission mixte. Mais ce ne sont que les arrêts qui peuvent faire l'objet d'un pourvoi en Cassation, et un arrêt ne peut être considéré que comme l'aboutissement normal du rôle juridictionnel de la Cour des Comptes. Cette explication ne pourrait donc être retenue.

Il ne reste donc qu'à examiner l'hypothèse de la nécessité de connaissances spéciales. Cette hypothèse pèche également par la base, car le juge de cassation, n'examinant pas le fond du litige, on ne voit pas quelle serait, pour un tel juge, l'utilité de connaissances spéciales. Le juge de cassation se borne à juger les jugements et pour ce faire, nulle autorité n'est plus qualifiée que la Cour de Cassation : c'est pourquoi nous préférons la solution de l'ancienne loi et nous estimons même qu'il serait beaucoup plus simple et beaucoup plus logique d'attribuer la connaissance de ce recours à la Cour de Cassation, même après l'institution du Conseil d'Etat. L'institution d'une commission spéciale ne ferait qu'augmenter les embarras qui retardent la marche de la justice.

Pour terminer cette étude, il nous faut dire maintenant quels sont les effets de la cassation prononcée par cette commission spéciale. L'arrêt cassé tombe et la commission renvoie l'affaire devant la Cour des Comptes. Mais ce n'est ni la Chambre qui

l'avait jugée, ni une autre chambre qui sera appelée à la juger. Aux termes de l'art. 31, l'affaire sera examinée par la Cour des Comptes, toutes chambres réunies.

APPENDICE

LE CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat est un organe délibérant dont le rôle consiste, ainsi que son nom l'indique, à donner conseil aux organes actifs.

Les Schahs de Perse, comme les autres souverains, avaient l'habitude de prendre conseil, pour la direction des affaires importantes, de leur entourage, composé de prêtres et des grands de l'Empire. On retrouve les traces d'un tel conseil dans toutes les phases de notre histoire et dès l'époque la plus reculée. Les Achéménides ont souvent consulté les grands du Pays réunis en assemblée officielle. Cette tradition a été toujours plus ou moins suivie. Schah Abbas I^{er} soumit à l'Assemblée des Amirs, venus des différents points de l'Empire pour prêter serment de fidélité au nouveau souverain, la question de savoir si, comme le prescrit le Charë, il était bien en droit de réclamer le prix du sang de

ses frères (1). Du reste, les Safavides réunissaient souvent leur « Sublime-Conseil », dont la présidence appartenait au Grand Vazir qui portait le titre de Vazir-é-Divan-é-Ali (Ministre du Sublime-Conseil).

Plus récemment encore en 1736, Nader Schah convoqua les gouverneurs et les notables de toutes les provinces pour leur demander de décider du sort de la Couronne (2).

Sous les Kadjars, nous l'avons déjà dit au début de cette étude, les Grands officiers de la Couronne, tenaient deux séances journalières devant le Souverain.

Cependant au cours des temps et surtout sous la dynastie Kadjar, les Sadré-Azam diminuèrent progressivement le rôle et le pouvoir du Conseil de la Cour de telle sorte qu'avant les réformes de Nasser-ed-Din Schah, il n'en conservait plus que le nom.

Nasser-ed-Din Schah créa en 1288 un Conseil d'Etat composé des Ministres et des conseillers de métier. Le prince, Mirza Malkam Khan, l'initiateur de ce projet, dont l'influence sur le Souverain était grande, concevait ce conseil sous la forme d'une Assemblée législative. Il suggérait au Prince l'idée de créer une Assemblée de vingt membres à laquelle il confierait le soin d'élaborer les lois de l'Empire.

(1) « Chah Abbas I^{er} » (Lucien-Louis Bellan, Paris, 1932).

(2) Esquisse d'une histoire de Nâdir-Schah Minorsky, Paris, 1934.

Dans sa pensée, ce Conseil devait exercer le pouvoir législatif, mais il ne devait en aucune façon intervenir dans l'exercice du pouvoir exécutif réservé au Conseil des Ministres (1).

Dans les attributions qu'il confiait à son Conseil, nous relevons notamment : le règlement intérieur de l'Assemblée, la composition du gouvernement, l'organisation des départements de l'Etat, l'organisation des tribunaux, l'armée, les finances. L'œuvre de l'Assemblée se bornerait à la préparation et les projets élaborés ne deviendraient exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation royale.

Malkam savait bien que son projet était loin de plaire aux Ministres. Aussi, demandait-il au Souverain de les mettre devant le fait accompli. « Sa Majesté adresserait à ceux qu'elle croit qualifiés pour la composition de cette Assemblée, une lettre de convocation ainsi conçue : « Vous êtes « nommé conseiller d'Etat, vos fonctions seront dé-
« terminées à la séance d'inauguration. »

Nasser-ed-Din, qui avait déjà organisé l'année précédente un Conseil des Ministres, se rendit à ce projet et créa en 1276 (lunaire) un « Masléhat-Khané », assemblée délibérante qui devait discuter des réformes à opérer.

Cette Assemblée à laquelle ne participaient pas les Ministres, ne réalisa point les espoirs qui l'avait fait naître. C'est pourquoi, du moins telle est notre opinion, le Schah décida d'élargir le Conseil

(1) Malkam, p. 183.

des Ministres et de faire participer à ses délibérations des personnes autres que les Ministres. C'est ainsi que le Conseil du Gouvernement prit la forme du Conseil impérial tsariste et devint, en quelque sorte, un « Concilium d'Etat » (1).

Nasser-ed-Din, au retour de ses voyages en Europe, se montra de plus en plus favorable au Conseil d'Etat auquel il attribua en 1292 (lunaire) de larges participations dans la direction des affaires de l'Empire.

Dans une lettre d'instructions qu'il adressait au Président du Conseil, il disait : « Le fonctionnement régulier du Conseil d'Etat est une affaire de grande importance. Indispensable au Gouvernement, le Conseil d'Etat doit être, tel est notre désir, organisé et dirigé de façon à ce qu'il puisse exercer utilement ses hautes fonctions. Aussi lui conférons-nous des pouvoirs illimités. Voulez-vous lui transmettre les ordres suivants qu'il doit incorporer dans son règlement intérieur :

« 1° Etant donnée l'ampleur des affaires qui doivent être discutées au Conseil, deux réunions hebdomadaires ne lui suffiront pas pour trancher aussi promptement que nous le désirons les questions pendantes. Nous ordonnons donc qu'à l'avenir le Conseil se réunisse trois fois par semaine ;

« 2° Les débats doivent se dérouler avec une

(1) Curzon. « Persia and the persian question », p. 428.

« grande impartialité. Tout membre peut et doit
« poser, librement et sans crainte, des questions
« aux membres du Gouvernement et demander des
« explications. Le Ministre interpellé est tenu de
« fournir des explications suffisantes.

« 3° Les membres du Conseil peuvent propo-
« ser à l'Assemblée les mesures qu'ils jugeront uti-
« les pour le bon fonctionnement des affaires pu-
« bliques.

« 4° Les décisions prises à la majorité ou à
« l'unanimité doivent nous être soumises revêtues
« de la signature de tous les membres.

« 5° La nomination des gouverneurs et des
« hauts fonctionnaires doit être décidée en Conseil. »

En dehors de ce Conseil, Nasser-ed-Din avait organisé un Conseil plus réduit comprenant cinq membres qu'il consultait dans les affaires de très haute importance.

Les Conseils administratifs de Nasser-ed-Din subirent le sort de son Conseil des Ministres, de sorte qu'à la veille de la révolution, il n'en restait que le souvenir.

Après le bombardement du Parlement, au cours de la période de restauration qu'on a pris l'habitude de désigner sous le nom de « Estebdad-é-Saghir » (courte période autocratique), Mohamad Ali Mirza fit promulguer une ordonnance par laquelle il promettait d'instituer un Conseil d'Etat qui aurait à la fois des attributions législatives et

contentieuses. Mais, en réalié, il ne se proposait pas de donner à ce Conseil, la plus minime participation dans l'exercice de la puissance gouvernementale ; son rôle devait être purement consultatif (1).

A partir de cette date, le Conseil d'Etat devint un organe impopulaire ; l'opinion publique le considérait comme le rival du Medjless et ne voulait plus en entendre parler. Cependant, le second parlement convoqué après le détronement de Mohamad Ali Mirza et l'avènement de son fils Ahmad Schah, parle à nouveau de cette institution. L'art. 171 de la loi sur l'organisation de la Cour des Comptes attribue au Conseil d'Etat la Cassation des jugements des comptes en ajoutant que tant que ce conseil n'aura pas été institué, la Cour de Cassation remplira ses fonctions en cette matière.

Cette dernière disposition est une preuve suffisante pour démontrer que l'assemblée ne se proposait pas de créer bientôt cet organe consultatif.

Pendant la période qui s'écoula entre le second et le troisième Medjless, plusieurs fois il fut question d'organiser un Conseil d'Etat. Le régent de l'Empire élaborait même un projet d'organisation. Aux termes de l'art. 2 de ce projet le Conseil supérieur d'administration avait pour mission d'examiner les divers projets de réformes administratives,

(1) Demorgny. « Essai sur l'administration de la Perse », p. 20.

militaires, financières et judiciaires et tous autres à l'étude.

Il devait également étudier les questions d'ordre supérieur et d'intérêt général que les Ministres et le Conseil des Ministres jugeraient à propos de lui transmettre.

Il devait enfin donner son avis sur les rapports des services publics entre eux et sur la solution des conflits administratifs.

Non seulement ce projet est resté lettre morte, mais encore le projet élaboré par le gouvernement et approuvé par une commission parlementaire spécialement déléguée à son examen au cours de notre quatrième législature ne s'est pas encore transformé en loi.

LE CONSEIL D'ETAT PRÉVU DANS LE PROJET DU 28 GHOVS 1301

Sa Composition. — Le Conseil d'Etat comprend 18 conseillers permanents et 12 conseillers en service extraordinaire. Les uns et les autres ont voix délibérative sauf en ce qui concerne la section du contentieux où les conseillers en service extraordinaire ont simplement voix consultative. Tous les conseillers sans exception sont nommés par ordonnance impériale sur une proposition délibérée en Conseil des Ministres.

Conditions requises pour être nommé conseiller permanent

1° Les conseillers permanents doivent avoir au moins 40 ans.

2° Etre de nationalité persane.

3° Justifier de 10 années de service dans l'administration de l'Etat à dater du régime parlementaire.

4° Ils doivent avoir déjà occupé l'une des fonctions suivantes : Ministre, Gouverneur-général, Ambassadeur, Président de la Cour de Cassation, Sous-secrétaire d'Etat, Gouverneur de première classe, Ministre plénipotentiaire, Conseiller en service extraordinaire et pour ce dernier cas, une durée de quatre années est exigée.

5° N'avoir encouru aucune condamnation criminelle ou correctionnelle, ni la peine disciplinaire d'expulsion perpétuelle.

6° N'avoir pas été mis en faillite.

En ce qui concerne la durée de service dans l'administration de l'Etat elle est réduite à 7 ans pour ceux qui sont titulaires du diplôme de fin d'études juridiques (art. 11).

La fonction de conseiller permanent est incompatible avec toutes autres fonctions publiques quelles qu'elles soient ; tout conseiller qui aura accepté une fonction publique quelconque sera auto-

matiquement déchu de ses fonctions de conseiller d'Etat.

Les conseillers permanents ne peuvent être détachés dans les fonctions publiques que de leur consentement et cela après au moins trois années de service au sein du conseil d'Etat. D'autre part, au cours d'une seule année, on ne peut détacher dans les fonctions publiques plus d'un sixième de conseillers.

Conditions requises pour être conseiller en service extraordinaire :

1° Les conseillers en service extraordinaire doivent avoir au moins 36 ans ;

2° Ils doivent avoir au moins le rang de directeur dans l'administration.

Les conseillers en service extraordinaire sont nommés pour une durée de deux années mais leur nomination peut être renouvelée. Ils ne conservent leurs fonctions de conseiller que tant qu'ils appartiennent à l'administration active en qualité de directeurs ou de titulaires de postes supérieurs. Ainsi pas de conseillers-maîtres et pas d'auditeurs.

Fonctionnement du Conseil : Le Conseil d'Etat délibère en sections, en Assemblée formée de deux sections réunies, en Assemblée générale.

Les sections : il y a trois sections :

1° La section de législation ; elle comprend un Président, cinq conseillers permanents et cinq con-

seillers en service extraordinaire ; le Président de cette section est en même temps Président du Conseil d'Etat.

La section de législation ne peut délibérer que si 7 conseillers permanents ou en service extraordinaire sont au moins présents. La loi n'indique pas la proportion des deux ordres de conseillers. Il se peut que sur les 7 membres présents, cinq soient des conseillers en service extraordinaire. Mauvaise disposition, car si les conseillers des deux ordres font bloc distinct, dans cette hypothèse, l'un pourrait l'emporter sur l'autre, alors que le paragraphe 1 de l'art. 3 paraît vouloir que l'élément des « Conseillers permanents » domine l'élément des « conseillers en service extraordinaire » puisque, dans la composition de la section il donne la majorité au premier de ces deux éléments.

D'autre part, le minimum de sept comprend-il le président ou non ? — L'affirmative paraît s'imposer car, dans le cas contraire, il pourrait y avoir partage de voix, puisque la majorité absolue est exigée. Mais alors une autre difficulté surgit : le minimum de membres exigé pour la délibération en section administrative est de 6 ; si le président est compris, que décider en cas de partage ? C'est un second reproche qu'on pourrait adresser au projet.

2° *La section des concessions et des affaires administratives* : Elle comprend un président, quatre

conseillers permanents et quatre conseillers en service extraordinaire.

Les ministres ont accès dans les sections législative et administrative et dans l'Assemblée formée de ces deux sections réunies.

3° *La section de contentieux* : Elle comprend un Président, six conseillers permanents et trois conseillers en service extraordinaire ; ces derniers ainsi qu'il a été dit plus haut, n'ont pas voix délibérative. La délibération ne peut se faire que si six conseillers sont au moins présents dont cinq permanents. Ici encore, l'objection relative à l'inclusion ou à l'exclusion du Président se confirme.

Le conseiller en service extraordinaire n'ayant que voix consultative, si le Président n'est pas compris dans le chiffre, on pourrait se trouver en présence d'un partage de voix.

Dans le dernier mois de chaque année, les trois conseillers en service extraordinaire de la section du contentieux et trois de ses conseillers permanents changeront par ordonnance royale de section avec les autres conseillers.

Aucun ministre n'a accès à la section du contentieux. Le représentant du département intéressé peut, seul, assister aux débats ; il représentera l'Etat (art. 25). Toute section peut cependant demander la présence d'un conseiller siégeant dans d'autres sections. Le Président de la section du conseiller sollicité consentira à le prêter si son absence

n'entrave pas le fonctionnement de sa section. Les conseillers prêtés n'auront que voix consultative.

L'assemblée composée de deux sections : Elle provient de la fusion des sections de législation et d'administration. Le projet de loi est muet quant au minimum de membres nécessaires pour la délibération en assemblée générale. Faut-il en conclure qu'aucun minimum n'est exigé ? Non, à notre sens ; elle doit comprendre en tout état de cause, les minima exigés pour l'une et l'autre section. Cela s'impose, car ce sont les affaires les plus importantes qui sont déferées à l'assemblée mixte. Comment alors un minimum de membres présents pourrait ne pas être exigé, alors que ce minimum est exigé pour la délibération en section ?

L'Assemblée générale : Les trois sections se réunissent en assemblée générale pour juger les conseillers qui se sont rendu coupables d'une faute de service. Il doit en être de même quand le conseil d'Etat élit les trois membres du tribunal des conflits.

Les attributions du Conseil d'Etat ;

Les attributions du Conseil d'Etat sont énumérées dans l'art. 31 :

1° L'élaboration des projets de loi d'initiative gouvernementale ;

2° L'élaboration des propositions de loi d'initiative parlementaire.

3° L'examen des décrets que le souverain doit

prendre en vertu de l'art. 49 du « Supplément aux lois constitutionnelles ».

4° L'examen des projets de concession et l'exercice du droit d'option.

5° L'examen des règlements administratifs nécessaires pour l'exécution des lois et ordonnances ;

6° L'étude des affaires d'intérêt général que le gouvernement et le pouvoir législatif jugeront utile de lui demander.

7° Le vote des crédits additionnels ou extraordinaires en l'absence de la Chambre, conformément à l'art. 28 de la loi sur la comptabilité publique.

8° La participation à la composition du tribunal des conflits.

9° La solution des litiges soulevés entre les particuliers et les administrations publiques.

Sauf pour ce qui est des trois derniers paragraphes, le Conseil d'Etat intervient en simple donneur d'avis et il n'intervient que lorsqu'il a été sollicité (art. 40). Le Conseil d'Etat examine les projets de loi ou de règlement au point de vue juridique et technique. Il lui est interdit de se prononcer sur l'opportunité des mesures qui lui sont soumises. Quant au paragraphe 7 la mesure dans laquelle le Conseil d'Etat peut intervenir est précisée par la loi.

Les attributions contentieuses. L'art. 33 fait du Conseil d'Etat le juge administratif de droit commun. Lorsque les ministres ou les autres organes de l'administration se refusent à statuer sur les recours

formés par les particuliers contre les décisions administratives ayant occasionné une violation de droit, les plaignants peuvent saisir directement le conseil d'Etat.

Il en est de même quand l'administration sans avoir opposé un refus au recours formulé l'a laissé en suspens pendant quatre mois à dater de la réception de la plainte.

Le Conseil d'Etat intervient également en juge d'appel ou de cassation. En appel lorsqu'il statue sur les recours formés contre les jugements des tribunaux administratifs en premier ressort (art. 35) ; l'appel n'est recevable que lorsque l'objet de l'action dépasse la valeur de 500 tomans.

Quels sont les tribunaux de première instance ?

Le tribunal administratif de première instance est un tribunal provisoire qui se forme chaque fois qu'il y a plainte. Le ressort de ce tribunal est le même que celui du tribunal civil. Il se compose du gouverneur et de deux directeurs provinciaux de l'administration de l'Etat. Le grade des membres doit être au moins égal à celui du fonctionnaire dont la décision est attaquée. Aucun des membres ne doit appartenir à l'administration dont relève le fonctionnaire attaqué.

Si la plainte concerne le gouverneur ou son secrétaire général, le Tribunal sera présidé par le directeur provincial des postes et télégraphes.

Que juge le tribunal de première instance ? Il juge les actions en responsabilité civile dirigées

contre les fonctionnaires pour leurs actes administratifs ou les actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions (art. 34).

Que veut dire l'art. 34 ? S'agit-il de la responsabilité personnelle des fonctionnaires ou au contraire de la responsabilité de l'administration à raison des fautes de ses fonctionnaires ?

Le projet ne paraît pas vouloir établir une distinction. La victime d'un dommage causé *illicitement* saisit le tribunal et demande réparation. C'est au tribunal de découvrir le véritable fautif. Si le fonctionnaire a commis une faute personnelle il sera condamné à réparation. S'agit-il au contraire d'une faute de service l'administration sera tenue de la réparer.

Si c'est à cela que vise le projet, il a le mérite de parer à l'inconvénient qui résulte nécessairement de la dualité de juridiction, inconvénient qui pourrait aboutir, ainsi qu'il a été dit dans le chapitre relatif à la responsabilité, à la contrariété de jugements.

Mais il n'en reste pas moins que toute la partie de ce projet qui traite des attributions contentieuses du conseil d'Etat, est contraire à nos principes constitutionnels. Et, même étudiée en elle-même l'organisation de la juridiction administrative telle qu'elle est prévue dans le projet, est pleine de défauts. Un tribunal formé des pairs de l'une des parties en cause, ne peut pas inspirer confiance à l'autre partie.

Ce tribunal aura tendance à incliner ses sen-

tences vers des solutions autant que possible favorables aux fonctionnaires. Ainsi les juges administratifs en premier ressort ne sont pas à l'abri du reproche de partialité. D'autre part ils n'ont pas les connaissances techniques indispensables au juge. Il est autant fâcheux d'appeler dans un tribunal un technicien des postes et télégraphes que de commettre un juge à un poste de réception. Objectera-t-on que le directeur des postes et télégraphes n'est pas un technicien, mais un administrateur ayant des connaissances étendues sur le fonctionnement et la marche de l'administration ? D'accord, mais dans la généralité des cas, les administrateurs ne sont pas des juristes ; ils sont donc incompetents pour connaître des actes qui soulèvent des questions juridiques compliquées et quelquefois épineuses.

Enfin le Conseil d'Etat en tant que juge de cassation peut annuler les décisions administratives ou les jugements rendus en dernier ressort par les tribunaux administratifs dans les cas suivants :

1° La fausse interprétation de la loi ;

2° L'incompétence et l'abus ou détournement du pouvoir.

3° La violation de la loi ou des règlements administratifs rendus en exécution des lois.

Pour en terminer signalons que le dernier chapitre du projet, traite de l'institution du tribunal des conflits, de sa composition, de son fonctionnement et de la procédure des conflits. Les règles principales en cette matière, sont empruntées à la loi française, donc rien de spécial à signaler.

CONCLUSION

Nous avons établi au début de cet ouvrage que la constitution persane ne connaît pas de juridiction administrative ; qu'elle érige l'autorité judiciaire ordinaire en pouvoir distinct et indépendant ; qu'elle lui attribue la plénitude d'exercice de ses attributions normales.

Nous avons établi, d'autre part, que si, l'organisation des pouvoirs publics se modelait sur le système préconisé dans les principes fondamentaux de notre droit public ; que si, les divers organes chargés de l'exercice de la puissance publique se maintenaient strictement dans les limites qui leur sont assignées, la garantie des droits individuels, but essentiel et aboutissement normal d'un régime épris de justice et de liberté, s'y trouverait mieux assurée sans que le bon fonctionnement des services publics et la marche régulière de l'administration éprouvât de ce fait quelque entrave.

Ensuite, cherchant à découvrir le fondement de notre système actuel qui s'écarte des principes constitutionnels, nous avons eu le loisir de montrer qu'il ne se justifie pas par des considérations d'ordre juridique tenant à la base d'organisation des pouvoirs, mais qu'il procède, au contraire, des besoins d'opportunité pratique. Ce rai-

sonnement se justifie d'autant mieux que l'Etat n'attribue aucun caractère d'ordre public au contentieux dont il a soustrait la connaissance à la compétence judiciaire. Non seulement le compromis est admis pour les contestations qui doivent être portées en vertu de la loi de 1309 devant la cour du contentieux près le Ministère des Finances, mais encore il constitue le seul et unique moyen par lequel se règle le contentieux des contributions directes. En outre, l'interprétation des actes administratifs et l'appréciation de leur légalité — qu'enlève aux tribunaux judiciaires la conception qui s'attache à assurer l'indépendance de l'administration vis-à-vis de la justice, soit en les considérant l'une et l'autre comme deux branches à tête distincte mais rattachées par les pieds à un tronc commun, le pouvoir exécutif, soit en opposant le principe de la séparation des pouvoirs à celui de l'unité de juridiction — restent en Perse de la compétence du pouvoir judiciaire.

Enfin nous avons dit que les inconvénients du système de la dualité de juridiction — dont complications et lenteurs déplorables dans le cours de la justice et contrariété éventuelle des jugements — n'étaient pas compensés par les avantages qu'on escomptait en tirer. Même en nous plaçant au point de vue de l'administration, nous sommes obligés de reconnaître que l'expérience de la Cour de Contentieux n'a pas donné de bons résultats. La défectuosité de son organisation se révèle par les nombreuses modifications dont elle a été l'objet. Les règle-

ments relatifs à l'organisation et au fonctionnement de la Cour du Contentieux ont subi au cours de la courte période de son existence — près de 4 ans environ — à peu près quinze modifications.

(Voir les décrets pris en conseil des Ministres N° 399, 4211, 5687, 8130, 8531, 8563, en 1310 ; 1274, 2454, 2456, 2944, 3276, 5432, en 1311 ; 2520, en 1312...).

Poussant nos recherches plus loin, nous avons examiné le projet élaboré sur l'organisation d'un Conseil d'Etat doté des attributions contentieuses et ayant de larges pouvoirs à l'égard des actes administratifs.

Pourrait-on attendre de ce projet s'il venait à se transformer en une loi le remède aux maux dont souffrent nos institutions sociales ? Les particuliers y gagneraient certainement en ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir, car, dans l'état actuel de notre législation la simple lésion d'un intérêt ne saurait donner ouverture à un recours contentieux. En revanche, les actions dirigées contre les fonctionnaires, actuellement jugées par les tribunaux judiciaires, cesseraient d'appartenir à la compétence judiciaire. Perte déjà considérable. Mais il y a plus. Les particuliers perdraient encore beaucoup, même en ce qui concerne les plaintes formées contre l'Etat pour fautes de service car, actuellement, elles sont jugées par des juges de métier alors qu'après l'organisation du Conseil d'Etat, elles seraient jugées par

un tribunal d'occasion, formé de fonctionnaires empruntés à l'administration active.

Sommes-nous donc dans une impasse et est-il impossible de concilier les appréhensions qui ont fait naître la cour de contentieux avec les principes généraux de notre droit public ?

Il est bien facile d'en sortir. D'abord les considérations relatives à la sauvegarde du patrimoine de l'Etat, véritables raisons d'être de notre justice administrative, ne peuvent plus jouer. Notre organisation judiciaire mérite incontestablement l'estime unanime de tous ceux qui la jugent sans parti pris ; ensuite si l'on croit que la sauvegarde du patrimoine de l'état nécessite une protection législative spéciale qu'on la lui assure ; nous irons même plus loin : qu'on affecte au contentieux administratif si besoin est, un juge spécialisé, mais cela ne nous oblige point à soustraire tout le contentieux administratif au contrôle suprême de la Cour de Cassation car, pour juger le droit, il faut des connaissances juridiques et rien que des connaissances juridiques. On pourrait nous objecter que l'administration n'a pas cessé d'encourir même après les réformes judiciaires de nombreuses condamnations. Oui, mais la justice serait-elle vraiment la justice si à tout prix elle devait donner gain de cause à l'administration ? La vérité est que l'administration a été toujours mal représentée et mal défendue devant le juge. Dans la généralité des cas, l'administration attaquée ne se faisait même pas représenter :

elle laissait sa défense au Ministère public, sans se préoccuper de lui procurer les pièces nécessaires et les explications désirables. Il faut donc changer d'administrateurs et non pas de juges.

La justice appelle à sa barre les fonctionnaires attaqués pour fautes personnelles, les juge et les condamne s'il y a lieu ; elle l'a toujours fait. A-t-on jamais soutenu que la marche de l'administration s'en soit trouvée entravée ?

Le procédé le plus logique et en même temps le plus simple serait, à notre modeste avis, de supprimer la cour de contentieux et de transférer ses attributions aux tribunaux judiciaires ; de confier à ces derniers la mission de tout juger, sauf certaines contestations relatives au droit public. Encore faudrait-il que dans chaque cas un texte législatif spécial en reconnût la nécessité.

Cela pourrait se faire sans inconvénient, lorsque l'administration aura subi, à l'instar de la justice, une réforme générale dans son organisation et une épuration radicale dans ses organes.

Comment cette réforme doit-elle être opérée. Il faut créer, sans tarder le Conseil d'Etat depuis si longtemps réclamé. Il faut lui donner son rôle de conseiller, de supérieur hiérarchique et d'élaborateur des lois.

Nos lois sont actuellement mal élaborées ; elles ne sont pas suffisamment réfléchies. Elaborées et votées en hâte, elles subissent généralement de nombreuses modifications. Il en est de même des

règlements administratifs. Cette réforme calmera les esprits inquiets, encouragera l'initiative privée que l'instabilité des lois met au défi d'entreprendre des exploitations commerciales et industrielles de grande envergure et de longue durée.

Ceci fait, il faut envisager avec le concours du Conseil d'Etat la réforme générale de l'administration ; pour ce qui est des améliorations urgentes, nous signalerons d'une part, l'amélioration de la condition du fonctionnaire et d'autre part, l'octroi aux collectivités régionales de la faculté d'administrer certains intérêts d'ordre strictement régional.

La condition du fonctionnaire laisse à désirer. Il n'est pas suffisamment rétribué. Préoccupé de son existence matérielle, il est enclin à se laisser gagner par des procédés malhonnêtes, s'il n'a pas une volonté et une conscience solides. En tout cas il ne pourra pas apporter son attention entièrement et clairement au service dont il a la charge. L'indice du coût de la vie a doublé ou presque depuis une dizaine d'années. La condition du fonctionnaire est restée la même.

D'autre part, la législation actuelle laissant à la charge du fonctionnaire presque toute la responsabilité des dommages occasionnés par l'exécution des services publics, l'esprit d'initiative tend à disparaître chez lui.

L'Etat punit très sévèrement les fonctionnaires qui le trahissent. Ne faut-il pas alors qu'il récom-

pense convenablement ceux qui le servent d'une façon loyale, désintéressée et dévouée? Quand il n'y aura qu'un seul juge, il sera facile d'apprécier dans chaque cas si le dommage causé provient de la mauvaise organisation des services ou de la faute des fonctionnaires. Le juge pourra déterminer, d'autre part, dans quelle mesure le fonctionnaire doit répondre de ses erreurs. Il est excessif que le fonctionnaire soit tenu de répondre de toute erreur, si minime soit-elle, alors que les juges n'en répondent que dans une certaine mesure.

La situation actuelle détournera peu à peu des fonctions publiques l'élément instruit et actif qui pourra mieux profiter de son activité s'il l'emploie dans les professions libérales.

Quant à la décentralisation, il serait temps d'y penser. La centralisation depuis quelque temps réalisée risquerait d'être excessive si on ne la tempérerait pas par quelques mesures de décentralisation.

Il faut avancer progressivement ; les institutions sociales s'accordent mal de changements brusques.

Avant de décentraliser il faut retoucher sérieusement la carte administrative ; c'est une besogne de longue haleine. Une réforme incomplète ou mal conçue serait dangereuse. Les éléments d'appréciation pourront dès maintenant être recueillis par l'organe du corps d'inspection gouvernementale créé depuis 1909, après qu'on lui aura tracé un plan de travail qui facilite ses recherches.

Tant que ces réformes de base n'auront pas été réalisées, l'institution du recours pour excès de pouvoir, nous paraît superflue.

Voilà les considérations sur lesquelles l'attention des pouvoirs publics nous paraît devoir être attirée.

Vu : *Le Doyen,*
Edgard ALLIX.

Vu : *Le Président,*
J. BARTHÉLÉMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ABDAH (Cheikh Mohâmmad Boroudjerdi). — « La Jurisprudence de la Cour de Cassation » (en persan) (1292-1310). — « Principes du Gouvernement Parlementaire » (en persan), Téhéran, 1327 (lunaire).
- ADL (Seyed Mostafa Khan). — « Hoghoughi Madani » (Droit civil), 2^e édition (en persan), Téhéran 1311.
- AHKAME-VEZARATI. — « Décrets et arrêtés concernant les tribunaux » 1330-1327, Téhéran (en persan).
- ALEM (Hadji Cheikh Alibaba Firouzhouhi). — « Ghavaed ol Fegh » (principes généraux du droit chiite), Téhéran 1308 (en persan).
- APPLETON (Jean). — « Traité élémentaire du Contentieux administratif », Paris, 1927.
- BACK de SURANY (Adolphe). — « Constitution persane », Paris, 1914.
- BELLAN (Lucien-Louis). — « Chah Abbas 1^{er} », Paris, 1932.
- BERTHÉLEMY. — « Traité élémentaire du Droit administratif », 12^e édition, Paris, 1930.
- BROWN (Edward. G.). — « Brief narration of recents events in Persia », London, 1912.
— « Le Mouvement Constitutionnel en Perse », Conférence faite à la British Academy, le 6 Février 1918 (traduction française), Paris, 1919.
- CURZON (George V.). — « Persia and the Persian question », 2 v., London and New-York, 1892.
- DEMORGNY (G.). — « Essai sur l'administration de la Perse », Paris, 1913.
— « Les Institutions financières en Perse », Paris, 1915.
— « Les Institutions de la police en Perse », Paris, 1914.
- ESMEIN (A.). — « Eléments de Droit constitutionnel français et comparé », 2 v., 8^e édition, Paris, 1927.
- HAUSSON (Maurice). — « Précis élémentaire du Droit administratif », 1925.
- JACQUELIN (René). — « Principes dominants du Contentieux administratif », Paris, 1899.
- JOURNAL OFFICIEL DU MINISTÈRE PERSAN DE LA JUSTICE.

- LAFERRIÈRE. — « Traité de la Juridiction administrative et des recours contentieux », Paris, 1896.
- MADJDOL. — « Tarikhe Bidarrie Iranian » (Histoire du réveil persan) (en persan), Téhéran 1328.
- MALKAM (Prince Nazim ol Dowleh). — « Kolliat » (en persan), Téhéran, 1325.
- MOHAGHEGH. — « Charaye ol Eslam », Traité du droit musulman (texte arabe).
- RECUEIL DES LOIS. — Ouvrage publié par l'imprimerie du Medjless dont le premier volume comprend les lois votées au cours des quatre premières législatures. Les volumes suivants sont réservés chacun à une seule législature (en persan).
- RECUEIL DES LOIS, RÈGLEMENTS, DÉCRETS ET ARRÊTÉS, extraits du Journal Officiel du Ministère Impérial de la Justice, 4 vol. (1307-1308-1309-1310) (en persan).
- REVUE DES ÉTUDES ISLAMIQUES. — Cahier III, Paris, 1933.
- SANIOD DOVLEH. — « Tarikhe Moutazane Nasser » (en persan). — « Merat ol Boldan » (en persan), Tomes II et III, Téhéran, 1296.
- SYKES (S. M.). — « An History of Persia », 2 v., London 1915.
- TAQUIZADEH (Seyed Hassan). — « Mikhlasse Tarikhé Medjless Nulli » (Historique de l'Assemblée nationale).
- VAUTHIER (Maurice). — « Précis du Droit Administratif de la Belgique », Bruxelles, 1928.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE PRELIMINAIRE

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE PERSANE AVANT ET APRES LE REGIME CONSTITUTIONNEL

I. — <i>Le système administratif persan sous l'ancien régime</i>	12
Les organes administratifs	14
Les fonctionnaires royaux	16
L'administration centrale	18
L'administration provinciale	31
II. — <i>Le système administratif persan sous le régime constitutionnel</i>	41
1° L'administration centrale, ses organes	42
a) les attributions administratives du Schah... .	42
b) les Ministres	43
c) les attributions des Ministres	45
d) les sous-secrétaires d'Etat	46
e) le cabinet du Ministre	46
f) les bureaux	47
g) les fonctionnaires, leur statut ; recrutement, avancement, discipline, traitement et pension	47
h) les conseils administratifs	50
2° L'administration provinciale	50
a) les agents du pouvoir central, le farman-farma, le Hakem, le gouverneur-adjoint, le directoire de Valayât, le conseil. Voies de recours contre les décisions du directoire, les bureaux, le Naye-b-ol-Hokoumeh, les Mobachers	53
b) les organes de l'administration autonome. Les andjomans	58
la décentralisation avant la centralisation... .	61
le régime des Villes	66

PREMIERE PARTIE

QUELLE EST L'AUTORITE CHARGEE DU JUGEMENT
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

TITRE I. — Les tribunaux judiciaires sont les juges naturels de tout litige, quel qu'il soit.....	67
CHAPITRE PREMIER. — Conception persane du principe de la séparation des pouvoirs	69
I. — <i>L'indépendance du pouvoir judiciaire</i>	69
II. — <i>Pourquoi la constitution s'est prononcée en faveur de l'Indépendance judiciaire</i>	71
III. — <i>Portée du principe en ce qui concerne l'Indépendance judiciaire</i>	73
CHAPITRE II. — La séparation de l'exécutif et du judiciaire sous l'ancien régime —.....	78
CHAPITRE III. — Echec au principe de la séparation des pouvoirs. La valeur juridique de la loi de 1307....	88
Opinion soutenant que la loi de 1307 n'est pas entachée d'inconstitutionnalité	90
TITRE II. — Création d'un nouvel ordre de juridiction	93
CHAPITRE PREMIER. — Raisons d'être de la justice administrative persane. La prédominance de l'esprit religieux au sein des tribunaux judiciaires. Insuffisance de législation en matière de preuve.....	93
CHAPITRE II. — Historique de l'organisation de la justice administrative persane	100
<i>Première période.</i> — Les administrateurs-juges ou la période du Ministre juge en premier et dernier ressort	102
<i>Deuxième période.</i> — La justice retenue ou plus exactement la période du Ministre juge en dernier ressort.	104
<i>Troisième période.</i> — La justice déléguée.....	106

DEUXIEME PARTIE

COMMENT EST DELIMITE LE DOMAINE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE PREMIER. — La répartition constitutionnelle des compétences	109
CHAPITRE II. — Evolution du domaine de la juridiction administrative	114
CHAPITRE III. — Le Conflit d'attribution	120

TROISIEME PARTIE

LES DIFFERENTS RECOURS

CHAPITRE PREMIER. — Le contentieux de l'interpréta- tion	128
CHAPITRE II. — Le contentieux de la répression	129
La composition du conseil disciplinaire	130
Quels sont les faits punissables ?	131
CHAPITRE III. — Le contentieux de la pleine juridic- tion. La responsabilité de l'administration à raison du dommage occasionné par l'exécution des services publics	132
La responsabilité personnelle des fonctionnaires....	136
La responsabilité des Ministres vis-à-vis de l'Etat	139
La responsabilité des Ministres envers les particuliers	145
La responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses fonctionnaires	145
CHAPITRE IV. — Le contentieux de l'annulation.....	147
Cassation des arrêts de la Cour des comptes.....	149
Organisation actuelle de la Cour des comptes....	152
Les attributions de la Cour des comptes.....	156
Jugement des comptes. Revision et cassation des arrêts	158

APPENDICE

Le Conseil d'Etat. Origine	163
Le Conseil d'Etat prévu dans le projet du 28 Ghovs 1301. Composition, fonctionnement, attributions	169
CONCLUSION	180
BIBLIOGRAPHIE	188

